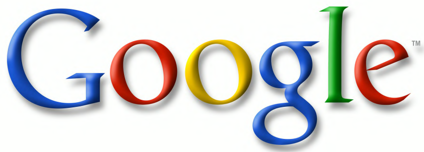
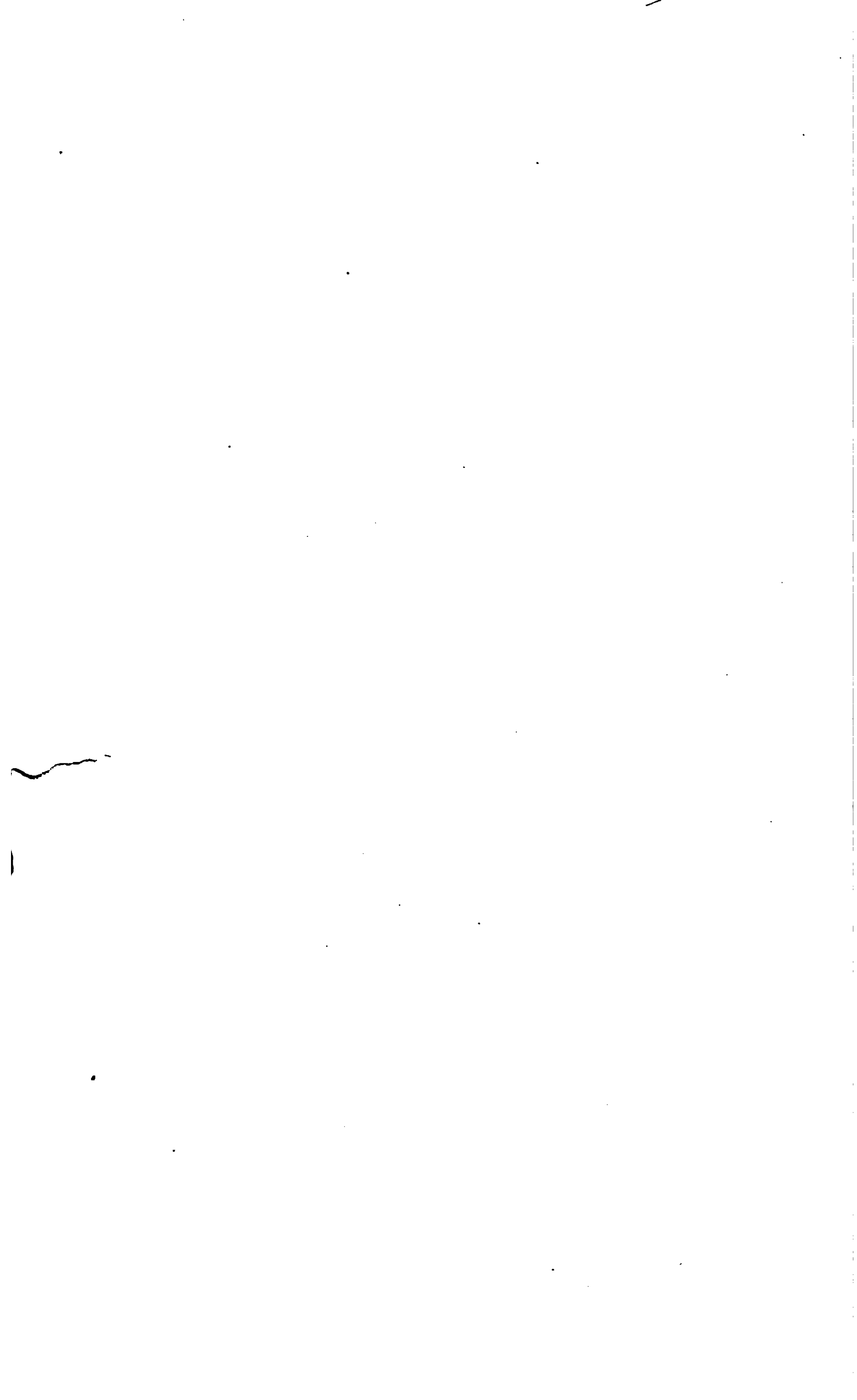





SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



LE

DROIT INTERNATIONAL

CODIFIÉ

SAINT DENIS. — IMP. CH. LAMBERT, 17, RUE DE PARIS.

LE
DROIT INTERNATIONAL
CODIFIÉ

PAR

M. BLUNTSCHLI

DOCTEUR EN DROIT, PROFESSEUR ORDINAIRE A L'UNIVERSITÉ D'HEIDELBERG
CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES, ETC., ETC.

TRADUIT DE L'ALLEMAND

PAR

M. C. LARDY

Docteur en droit, Conseiller de la Légation de Suisse en France

---

TROISIÈME ÉDITION REVUE ET TRÈS AUGMENTÉE

PARIS
LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie
Éditeurs du *Journal des Économistes*, de la *Collection des principaux Économistes*,
du *Dictionnaire de l'Économie politique*,
du *Dictionnaire du Commerce et de la Navigation*, etc.
RUE RICHELIEU, 14.

MDCCCLXXXI

AVANT-PROPOS

La première traduction de l'ouvrage de M. Bluntschli sur le droit international a paru à Paris en 1869; depuis cinquante ans, ni la France, ni l'Allemagne, n'avaient vu sur leur territoire les horreurs de la guerre; on se laissait aller, dans les deux pays, à l'espoir que la force de la civilisation, l'accroissement des relations internationales, l'extension du commerce, la facilité avec laquelle on franchissait les frontières, créeraient peu à peu une force si considérable en faveur du maintien de la paix, que la guerre deviendrait, entre États civilisés, de plus en plus rare. — Le livre de M. Bluntschli avait donc été accueilli avec une faveur spéciale; on disait qu'on pouvait sérieusement songer à formuler, de peuple à peuple, un ensemble de règles universellement reconnues; l'Europe s'étant habituée, depuis le commencement de ce siècle, à formuler le droit en articles de code, l'idée de M. Bluntschli de codifier le droit des gens était apparue, non comme une rêverie, mais comme une preuve de la force nouvelle de ce droit et comme un progrès

répondant aux besoins du temps. — On se rendait bien compte que, pour certaines parties plutôt philosophiques du droit international, il était prématuré de choisir la forme de code, mais on avait hautement approuvé la rédaction précise proposée par M. Bluntschli pour d'autres parties de ce droit, notamment pour les lois de la guerre, les droits et obligations des neutres, l'exterritorialité, les droits des étrangers, etc.

La guerre franco-allemande de 1870-71 a profondément troublé ceux qui avaient foi dans la force pacifique de l'opinion publique. — On s'est donc mis à chercher, dans les livres de droit des gens, avant tout des faits, des principes positifs, des règles en vigueur, plutôt que des théories humanitaires. — L'ouvrage de M. Bluntschli était de ceux qui, sous un petit volume, donnait le mieux satisfaction à ce désir; en outre, dans la seconde édition, publiée en 1873, l'auteur avait cherché à compléter le texte primitif par l'adjonction de nombreuses notes; M. Bluntschli y a développé, sous forme de nouveaux commentaires, ajoutés à la plupart des articles, les principes précédemment exposés par lui; il l'a fait courageusement et avec franchise, ne craignant pas d'émettre une opinion très nette sur les faits survenus pendant la dernière guerre et de blâmer tantôt les uns, tantôt les autres; il a été naturellement attaqué, avec une grande vivacité, tant en Allemagne qu'en France. — Il importe de rappeler ici, pour éviter tout malentendu, que M. Bluntschli n'a pas la prétention de codifier un droit des gens idéal, ni d'exposer toujours ce qu'il désirerait voir prévaloir; il a en général, entendu formuler le droit international positif, tel qu'il est actuellement pratiqué entre les États; c'est ainsi qu'il a dû constater le fait qu'on annexe encore

des provinces sans consulter la population des territoires cédés. — Cependant la forme choisie par l'auteur, — le principe formulé dans le texte de l'article du code, puis développé sous forme de note et appuyé sur des exemples, — lui a permis le plus souvent d'exposer les *desiderata* de la science ou de l'opinion publique. C'est ce qui fait à la fois le grand mérite, et aussi, par moments, la faiblesse de ce livre : le mérite, en ce que l'ouvrage est fréquemment animé d'un souffle élevé, réformateur, que l'auteur y flagelle énergiquement les abus, et fournit des faits historiques à l'appui de sa manière de voir; la faiblesse, en ce que le lecteur ne sait pas toujours assez exactement s'il se trouve en présence d'un principe universellement admis ou d'une opinion personnelle de l'auteur. — Déjà comme rédacteur du code civil de Zurich, sa patrie, M. Bluntschli avait adopté cette manière de procéder; chaque article du code zuricois est appuyé de notes officielles qui en développent le sens et l'éclaircissent par des exemples.

M. Bluntschli a eu la satisfaction de voir toutes les puissances de l'Europe, réunies en 1874 à Bruxelles sur l'initiative de la Russie, tenter de codifier les lois de la guerre, et arrêter en commun un projet de déclaration qu'on trouvera reproduit à la fin du présent volume. Le lecteur pourra se convaincre, par la comparaison des textes, de l'influence considérable exercée par l'ouvrage de M. Bluntschli sur les délibérations de la conférence de Bruxelles.

La troisième édition que nous soumettons aujourd'hui au public a été soigneusement mise au courant des événements survenus depuis la publication de la seconde édition. Elle contient notamment tout ce qui a trait au Congrès de Berlin, ainsi qu'aux principales conventions signées dans

les dernières années. Elle s'inspire aussi des ouvrages parus récemment sur le droit des gens ; il a été en particulier tenu compte des travaux de l'Institut de droit international, composé, on le sait, de soixante savants éminents des divers pays de l'Europe et de l'Amérique, et que M. Bluntschli a eu l'honneur de présider de 1875 à 1877. Il n'a donc été rien négligé pour que cette nouvelle édition trouve, dans les cercles compétents, un accueil aussi favorable que les précédentes.

L.

Paris, le 26 octobre 1880.

INTRODUCTION

SOMMAIRE : Base du droit international. — Objections contre le droit international (1. Législation internationale. 2. Jurisprudence internationale. 3. Le droit du plus fort). — Origines du droit international (1. Antiquité. 2. Moyen âge. — Influence du christianisme. — Les peuples germaniques). — Naissance du droit international moderne. — Le droit international est indépendant de la religion. — Limites du droit international. — Mesures prises contre l'esclavage. — Liberté religieuse. — Légations et consulats. — Droits des étrangers. Les états ne doivent pas rester isolés. — Liberté des mers et des rivières. Liberté de la navigation. — Moyens de mettre fin aux conflits. — Arbitrages. — Les lois de la guerre. Droits contre l'ennemi. Les états sont ennemis et non leurs ressortissants. — Biens de l'ennemi dans les guerres continentales. — Biens de l'ennemi en temps de guerre maritime. — La neutralité. — Développement national, vie indépendante des peuples.

Base du droit international.

Partout où les hommes se trouvent en contact les uns avec les autres, on voit naître chez eux le sentiment du juste et de l'injuste. Une certaine organisation devient nécessaire. Chacun apprend à respecter le droit d'autrui. Ce fait peut être constaté même chez les tribus barbares ; mais c'est seulement chez les peuples civilisés que le sentiment du droit arrive à son entier développement ; ce sentiment peut être contenu, jamais supprimé ; il peut être mal dirigé, jamais anéanti.

Si donc on admet, ce qui me semble une vérité incontestable, que l'homme est pourvu par la nature de tout ce qui est nécessaire pour concevoir et appliquer le droit, on doit admettre aussi que le droit international a dans la nature humaine une base solide et des racines indestructibles.

Le droit international est l'ensemble des principes qui régissent les rapports des états entre eux. Mais les états, c'est-à-dire

les nations organisées, se composent d'hommes; chaque état est un ensemble, une personnalité, un être qui a des droits et une volonté tout comme les personnes physiques. Les états sont d'un côté des êtres individuels, ayant une existence indépendante, et de l'autre des membres de l'humanité. Ces droits et ces caractères, que chaque état et chaque nation possèdent, se rencontrent de nouveau chez les autres états et chez les autres nations. Ils réunissent les peuples par les liens tout-puissants de la nécessité.

Voilà la base inébranlable sur laquelle repose le droit international. Voudrait-on aujourd'hui en nier l'existence, que demain il renaîtrait avec plus de vigueur.

Objections contre le droit international.

On n'en exprime pas moins aujourd'hui des doutes graves sur l'existence d'un droit international. Les objections de fait et de droit sur lesquelles se fondent ces doutes ne laissent pas que d'avoir une certaine importance. On objecte qu'avant tout il n'existe pas de droit international exprimé sous forme de loi et sanctionné par la loi; qu'ensuite le droit international manque de la protection efficace des tribunaux; qu'enfin, dans les conflits entre états ou nations, la décision dépend bien plutôt du succès d'une bataille que d'une autorité judiciaire quelconque. On se demande donc s'il peut être sérieusement question d'un droit international, quand il n'y a ni lois internationales, ni tribunaux internationaux, et qu'on voit en dernier ressort la force seule mettre fin aux conflits.

Nous ne pouvons le nier, ces objections ont pour cause les nombreuses et importantes lacunes qu'on rencontre dans le droit international. Et cependant conclure de là que ce droit n'existe pas, ce serait agir à la légère et commettre une grave erreur. Reprenons en détail les objections que nous venons de mentionner.

1. — *Législation internationale.*

Aujourd'hui, lorsqu'une question de succession, de propriété ou d'état civil se soulève, nous sommes habitués à ouvrir un code civil et à y chercher les principes du droit en vigueur; ou bien

lorsqu'un crime a été commis, nous recherchons dans le code pénal de quelle peine ce crime est puni. Les bases du droit public sont d'habitude consignées dans des constitutions dont chacun peut prendre connaissance, et déjà même quelques états, comme celui de New-York, ont codifié leur droit public. Mais il n'y a pas de code international, pas même de lois internationales obligatoires pour les divers intéressés, et permettant de trancher les conflits. — C'est pourquoi bon nombre de personnes, accoutumées à déduire le droit des lois, disent aujourd'hui : « Pas de loi, pas de droit. »

Mais les lois ne sont que l'expression la plus claire et la plus caractérisée du droit; elles n'en sont point l'unique source. Chez tous les peuples il y a eu une époque où il n'existait pas de codes, et où cependant il existait un droit. Pendant l'enfance des peuples civilisés eux-mêmes, il y avait des mariages, un droi de succession, une propriété, des créances ou des dettes, et pas de lois réglant ces matières; on punissait les crimes, et il n'y avait pas de lois pénales. Le droit exprimé dans les institutions nationales, dans les us et coutumes des peuples, est partout plus ancien que la loi écrite. — Il n'est donc pas étonnant que le droit international, encore si jeune, nous apparaisse principalement sous la forme d'usages, de coutumes, de pratiques admises par les différents peuples.

Mais le droit international nous présente sous ce rapport une difficulté toute spéciale. On ne peut mettre en doute que le besoin de lois internationales ayant une autorité reconnue ne soit devenu de plus en plus urgent. On est devenu intellectuellement capable d'exprimer sous forme de lois les principes internationaux. Ce qui manque, c'est un *législateur reconnu*. Dans chaque état particulier, la constitution a créé un organe exprimant la volonté de l'état tout entier, a créé un législateur. Mais où trouver le législateur universel dont la voix soit entendue par tous les états, et dont toutes les nations exécutent les ordres ? L'institution d'un Corps législatif pour le monde entier suppose une organisation du monde, et celle-ci précisément n'existe pas.

L'avenir réalisera peut-être un jour cette grande idée; il créera peut-être une organisation centrale de l'humanité; celle-ci, toujours divisée en nations et en états, aura cependant une volonté unitaire reconnue par tous. Le passé nous montrait les peuples s'organisant peu à peu en états unitaires; le présent fait déjà pres-

sentir, éveille l'idée que l'humanité n'est pas seulement un tout au point de vue de la nature, mais encore qu'il y a des principes communs et qui doivent être reconnus un jour par tous. Si on arrive à organiser toute l'humanité, on aura évidemment un législateur du monde; la loi universelle, réglant les droits et obligations des différents états vis-à-vis les uns des autres et vis-à-vis de l'humanité, sera aussi claire, aussi efficace, que les lois actuelles réglant les rapports des différents individus entre eux ou avec un état donné.

Mais qu'on regarde ce but comme un beau rêve des idéologues, ou qu'on aie une pleine confiance en sa réalisation, le fait n'en reste pas moins que ce but n'est pas encore atteint aujourd'hui, et qu'on ne l'atteindra pas de longtemps. Le droit international actuel ne répond point à cet idéal. Il fait passer lentement, successivement, les peuples de la barbarie, du règne de la violence et de l'arbitraire, à un ordre de choses plus civilisé. Il peut tout au plus être considéré comme une transition entre l'idée vague d'une communauté d'intérêts entre les peuples et la reconnaissance complète de l'unité juridique de l'humanité. Un pas est fait vers le but, chaque fois qu'un nouveau principe est compris et mis en pratique par les nations.

Cependant les choses ne vont pas aussi mal que pourrait le faire supposer un examen superficiel. Les principes du droit international ont été quelquefois exprimés sous une forme et avec une autorité analogues à celles des lois. De grands congrès internationaux, où se sont rencontrés des représentants des différents états civilisés, ont eu lieu à diverses époques. Ces états ont fait consigner dans les protocoles des congrès leurs opinions, leurs principes communs. Ils n'avaient point l'intention de créer un droit conventionel, ne devant lier que les parties contractantes ou les signataires des protocoles; on voulait poser des principes généraux, pour le monde européen d'abord, et que tous les états de l'Europe devaient respecter; on ne voulait pas créer un droit arbitraire, et qui, par conséquent, ne devait pas durer plus longtemps que la force sur laquelle se fondait cet arbitraire. On voulait reconnaître un droit et des principes nécessaires basés sur la nature des relations entre les peuples et sur les devoirs des nations civilisées vis-à-vis de l'humanité tout entière.

Il n'en a point été autrement du développement du droit au moyen âge. On choisissait fréquemment la forme du contrat, et on

faisait au fond une loi. Les états actuels n'ont plus le choix entre ces deux formes. Ils ne peuvent formuler le droit que sous la forme de la loi, qui a ses inconvénients, la loi devant être le produit de plusieurs facteurs. La possibilité de faire des lois proprement dites, obligeant l'ensemble de l'état, n'existe donc que lorsque cet ensemble est devenu une personne juridique, pourvue d'une organisation complète. Dans les traités conclus entre les divers états, se trouvent souvent des dispositions qui sont lois par essence, et non point simples mesures conventionnelles, des dispositions qui formulent des principes et un droit nécessaires, et ne sont point l'effet du bon plaisir des parties contractantes.

De ce nombre sont, par exemple, l'accord intervenu au congrès de Vienne, en 1815, sur les « fleuves communs » et sur le droit d'ambassade, les décisions du congrès de Paris de 1856 quant au droit maritime, la Convention signée en 1864, à Genève, pour l'amélioration du sort des militaires blessés et malades, et aussi, tout spécialement, la rédaction d'un projet relatif aux lois et coutumes de la guerre par une conférence internationale officielle réunie à Bruxelles, en 1874, projet qui a presque tous les caractères d'une codification internationale des lois de la guerre [1].

Il peut arriver qu'un état formule certains principes de droit international et les revête par là de l'autorité nécessaire ; il prend de cette manière une part importante au développement de ce droit. L'autorité directe d'un état n'en dépasse pas, il est vrai, les frontières ; mais son influence morale peut s'étendre bien au delà, s'il a réussi à formuler la conviction du monde civilisé tout entier.

Nous avons vu dernièrement un acte remarquable de ce genre, et cet acte constitue en même temps un des progrès les plus importants du droit international moderne. Il parut, pendant la guerre civile qui désola les États-Unis de l'Amérique du Nord, des « Instructions pour les armées en campagne de l'Union américaine, » instructions que l'on peut considérer comme la *première codification* des lois de la guerre continentale. Le projet de ces « instructions » fut fait par le professeur Lieber, un des jurisconsultes et philosophes les plus honorés de l'Amérique. Ce projet fut revu par une commission d'officiers et ratifié par le prési-

[1] La Déclaration de Bruxelles est reproduite en entier, sous forme d'appendice, à la fin du volume.

dent Lincoln. Il contient des prescriptions détaillées sur les droits du vainqueur en pays ennemi, sur les limites de ces droits, sur la propriété publique et privée de l'ennemi, sur la protection des citoyens, de la religion, des arts et des sciences; sur les déserteurs et les prisonniers de guerre, sur le butin recueilli sur les champs de bataille, sur les corps francs, les partisans, les espions, les pillards, les rebelles; sur les sauf-conduits, les traîtres, les porteurs de dépêches faits prisonniers; sur l'abus du drapeau parlementaire, sur l'échange des prisonniers de guerre, les signaux d'armistice et de sûreté, la mise en liberté sur parole, les armistices, les capitulations, les assassinats, les révoltes, la guerre civile, la rébellion. Ces « instructions » sont beaucoup plus complètes et plus développées que les règlements en usage dans les armées européennes [1]. Comme, d'un bout à l'autre, elles contiennent des règles générales, relatives au droit international dans son ensemble, et qu'en outre la forme en laquelle elles sont exprimées est en corrélation avec les idées actuelles de l'humanité et la manière de faire la guerre chez les peuples civilisés, leurs effets s'étendront certainement bien au delà des frontières des États-Unis; elles contribuent puissamment à fixer les principes du droit de la guerre. Comme elles l'ont formulé de manière à correspondre à la nature des choses et à la façon de penser de notre époque, les états européens ne peuvent sur ce point rester en arrière des États-Unis de l'Amérique du Nord, sans être mis au ban de l'opinion publique et être accusés par elle de ne pas demeurer au niveau des progrès faits par le droit international de l'humanité civilisée [2].

Les travaux entrepris dans divers pays par les jurisconsultes ou les philosophes, ont contribué aussi d'une façon importante au développement du droit civil, du droit pénal, et même du droit public. Le contenu de ces travaux scientifiques ne diffère pas au fond de celui des codes; on y formule le droit en vigueur. Mais comme ils sont l'œuvre de simples citoyens, et que les codes sont par contre l'œuvre de l'état, ils ne peuvent prétendre à être respectés au même titre que les lois. Ils n'ont d'autre autorité que celle de la science, et pour autant qu'ils sont conformes à la vérité

[1] M. Billot, sous-directeur au ministère français des affaires étrangères, a rédigé un manuel de droit international à l'usage des officiers des armées de terre. Paris, 2e édition, Dumaine, 1878.

[2] Voir l'appendice annexe I.

et à la justice. Ces travaux ont donc une autorité morale, interne, soumise à la critique de tous les temps, libre avant tout, et non point cette autorité inattaquable, soutenue par des forces extérieures, et qui est le propre des lois.

Encouragé par l'essai fait en Amérique, nous voulons tenter, dans cet ouvrage, une codification du droit international. Notre but sera atteint, si nous réussissons à formuler clairement les idées actuelles du monde civilisé. Dans le cas contraire, il ne nous resterait qu'à manifester le désir de voir d'autres satisfaire mieux que nous à ce besoin aussi pressant que légitime.

2. — *Jurisprudence internationale.*

L'absence de tribunaux internationaux est presque plus regrettable que le manque de lois internationales. Lorsque celui qui se prétend propriétaire d'une chose en exige du possesseur la restitution, ou lorsque le créancier adresse à son débiteur une sommation de payer, les deux parties ont un juge qui tranche la difficulté, et dont la décision a force exécutoire. Si quelqu'un est volé ou est l'objet de mauvais traitements, le ministère public fait les démarches nécessaires, les jurés prononcent sur la question de culpabilité, le juge fixe la peine, et la force publique exécute cette peine. Mais lorsqu'un état élève des prétentions sur le territoire d'un autre, lorsqu'un état dont les intérêts ont été lésés par un autre demande des dédommagements, lorsqu'un état se rend coupable vis-à-vis d'un autre d'une grave lésion du droit ou de la paix, dans tous ces cas, il n'existe pas de cour de justice à laquelle le demandeur puisse s'adresser, de tribunal qui répare le tort causé, fasse reconnaître le droit, et protège le faible contre le puissant. Le dernier et souvent le seul moyen qui reste à l'état lésé sera la guerre, et en guerre, c'est la puissance des forces naturelles en collision qui décide. En guerre, c'est en général le plus fort qui triomphe, et non celui qui a le bon droit de son côté.

La guerre est donc, tout le monde le reconnaît, un mode barbare et très peu sûr de protéger le droit. Il n'y a aucune certitude que la force soit du même côté que le droit, ou que ceux dont les droits sont les meilleurs soient en même temps les plus forts. Et cependant le sentiment qu'ont les peuples de leur droit se fait

jour même sous cette forme grossière et passionnée de la guerre. C'est pour maintenir son bon droit qu'un peuple court aux armes, concentre toutes ses forces pour chercher à vaincre, expose la vie de ses citoyens. Il n'est jamais indifférent d'avoir le bon droit de son côté. Les combattants sont encouragés, excités par le sentiment de la justice de leur cause; la conviction qu'on a tort rend inquiet, et conduit à des fautes. Le bon droit évident amème des amis et attire les sympathies de l'opinion publique. L'injustice manifeste augmente l'inimitié, fait dépasser toute mesure, et provoque une désapprobation générale. Le plus fort, devenu vainqueur, ne se sent, suivant l'expression de Rousseau, pas assez fort sans le droit, et n'est content de sa victoire que s'il peut réussir à transformer la force en droit, et l'obéissance en devoir. Si les résultats de la victoire sont durables et par conséquent nécessaires, cela prouve qu'ils sont la conséquence du développement naturel du droit.

Les particuliers n'étaient guère mieux protégés par le droit civil ou le droit pénal pendant la jeunesse des peuples germaniques, et même encore au moyen âge. Le mode ordinaire de maintenir ses droits était de les faire valoir soi-même. C'était les armes à la main que le propriétaire défendait, suivant l'expression germanique, « la paix de sa maison. » Le créancier se procurait lui-même son paiement contre son débiteur retardataire; celui qui troublait la paix domestique était en butte à la vengeance privée des parents les plus rapprochés ou même de la famille entière de la victime. Les querelles des villes avec les seigneurs du voisinage se vidaient en combat singulier. Les tribunaux eux-mêmes admettaient le recours aux armes; le duel judiciaire était un moyen de preuve très à la mode, et la balance de la justice penchait souvent en faveur des grosses épées. Les temps étant devenus plus paisibles et les jugements des tribunaux plus respectés, on en est venu peu à peu à cesser de se faire justice soi-même.

Il n'y a donc rien de si extraordinaire à ce que les différents états, aujourd'hui encore seuls représentants et garants du droit international, cherchent, dans le sentiment de leur indépendance et de leur force, à se faire droit eux-mêmes dans les difficultés qui surviennent entre eux.

La guerre n'est pas cependant l'unique moyen de faire respecter le droit international. Il y a encore des moyens pacifiques de

procurer à ce dernier reconnaissance et protection. Les avertissements et cas échéant, les sommations faites par les états neutres, les bons offices des puissances amies, les manifestations du corps diplomatique, les menaces des grandes puissances, le danger des coalitions contre celui qui rompra la paix, la voix puissante de l'opinion publique, sont pour le droit international une garantie, trop souvent, hélas ! insuffisante. — Quelquefois enfin on a vu des arbitrages internationaux mettre fin aux conflits entre deux états sous forme de jugement et après une procédure préliminaire.

3. — *Le droit du plus fort.*

Lorsqu'on jette un regard sur l'histoire des peuples, on remarque que la violence joue un grand rôle dans la formation des états, et qu'elle se rencontre trop souvent sous la forme grossière de la force physique. C'est le sabre à la main, sur les champs de bataille, au milieu du tonnerre de l'artillerie et de la grêle de la mitraille, que se jouent les destinées des états. Et cependant, malgré la large place que la force brutale s'est conquise et l'influence considérable qu'elle a exercée sur l'ordre de choses actuel, malgré l'impunité dont a joui souvent l'injustice, on ne peut pas dire que l'histoire du monde soit le produit du déchaînement des passions et le résultat de la violence seule. En examinant soigneusement le développement historique du monde, nous reconnaissons bien plutôt une suite logique et morale. Le développement assuré des droits généraux de l'humanité s'y montre d'une façon indubitable. Le célèbre mot d'un poëte allemand : « L'histoire du monde est le tribunal du monde » est pour nous une vérité consolatrice.

La règle du monde actuel n'est plus la guerre, c'est la paix. En temps de paix, ce n'est pas la violence qui préside aux relations des états entre eux, c'est au fond le droit. Les états respectent tout autant, dans leurs relations pacifiques, la personnalité et l'indépendance des petits états que celle des grands. Le droit international règle les formes, les conditions, les effets de ces rapports entre les états, et ces effets sont les mêmes pour l'état géant que pour l'état le plus humble. Toute tentative de porter atteinte à ces principes en se fondant sur sa propre force, entraîne une opposi-

tion, une résistance que l'état le plus puissant ne peut mépriser sans danger et sans dommage.

Même pendant l'état exceptionnel qui résulte de la guerre, et alors que la force physique déploie ses effets les plus redoutables, le droit international vient poser à cette force physique des limites bien marquées, et que l'on ne peut dépasser sans encourir la réprobation du monde civilisé. Nulle part la puissance et les progrès du droit international ne se montrent plus brillants qu'ici; il a réussi successivement et au travers des siècles à tempérer par des lois plus humaines la fureur dévastatrice des combattants.

Il y a un point du reste qu'il ne faut jamais oublier lorsqu'on veut juger l'histoire. Souvent, à un examen superficiel, on n'aperçoit que violence, brutalité, et après des recherches plus consciencieuses, on constate une nécessité impérieuse; on reconnaît que les faits incriminés sont la conséquence des évènements et du développement irrésistible qui pousse un peuple à rejeter les formes desséchantes d'un droit vieilli, tout comme la jeune plante se dépouille au printemps des restes flétris de l'hiver. Lorsque c'est le cas, la violence remplit au fond un rôle bienfaisant; elle facilite la naissance du principe nouveau et contribue à créer le droit sans toutefois le terrasser.

Je ne puis cependant pas me joindre aux brûlantes apologies de la guerre, auxquelles d'importants écrivains ont vivement associé leur nom en Allemagne, comme d'autres l'avaient fait jadis en France [1]. Bien que j'estime fort haut la bravoure, le courage, le sang-froid, les qualités viriles qui se développent pendant la guerre et qui, mettant en jeu toutes les forces corporelles ou tous les ressorts de l'âme, les élèvent jusqu'à l'héroïsme, je suis retenu par la pensée de la haine sauvage des hommes contre d'autres hommes, par le spectacle d'individus possédés de la rage de détruire, de piller ou de faire couler le sang. Je me souviens des souffrances horribles et souvent entièrement inutiles que l'homme inflige à son semblable. Je songe à la fortune de tant de familles compromise, au bonheur de tant de milliers d'individus anéanti. Les chants de victoire sont pour moi comme les hurlements des loups, ou tout au moins comme les rugissements du lion affamé. — Mais une chose reste vraie : c'est que la guerre, par cela même

[1] Voir de Parieu : *Science politique*, p. 358 et suiv.; de Treitschke, Pol-Auff. N. F. II, p. 782 et suiv.; Lasson : *Das Culturideal und der Krieg-Berlin*, 1868.

qu'elle manifeste en grand les forces des peuples et la puissance des faits, concourt à la création du droit. La guerre n'est pas une simple manifestation du droit, elle est réellement une source de droits. Elle n'est pas l'idéal de l'humanité, mais elle est malheureusement, aujourd'hui encore, un moyen indispensable pour assurer les progrès nécessaires de l'humanité.

On le voit, les lacunes du droit international sont grandes, mais pas assez grandes cependant pour en empêcher l'existence. Le droit international lutte encore contre elles, mais il a déjà remporté plus d'une victoire sur les difficultés qui embarrassaient sa route. Qu'on compare l'état actuel du monde avec les époques antérieures, et l'on constatera les énormes progrès réalisés par le droit international dans les derniers siècles, et ceux qu'il fait chaque jour. C'est pour nous le gage des progrès que nous réserve l'avenir, car le développement de ce droit accompagne et assure le perfectionnement de la race humaine.

Nous voulons maintenant donner un aperçu général du développement du droit international.

Origines du droit international.

1. — *Antiquité.*

Quelques germes du droit international se retrouvent chez tous les peuples et à toutes les époques. Chez les tribus sauvages et barbares elles-mêmes, se rencontre toujours une certaine crainte religieuse empêchant de mettre la main sur les envoyés d'autres tribus; on y découvre des traces du droit d'hospitalité; on y constate l'usage de conclure des alliances ou autres traités et de terminer la guerre par une déclaration de paix.

Chez les anciens peuples civilisés de l'Asie, et spécialement chez les Hindous, on trouve déjà quelques traces de l'existence d'un droit international. Chez les Hellènes, ce peuple si civilisé et qui vit le premier dans l'état une organisation humaine et non plus divine, on ne parvint qu'à un droit international très imparfait; il n'existait de relations régulières qu'entre les états hellènes. La communauté de religion, de langue, de développement artistique ou scientifique, a éveillé chez les Hellènes de toutes les villes le sentiment de la communauté et de

la confraternité nationales. La nation hellénique, quoique divisée en un grand nombre de villes et d'états indépendants, formait cependant une certaine unité, un certain ensemble ayant des droits communs. « Tous les Hellènes sont frères », disait-on, et l'on énonçait par là l'obligation pour chaque état hellénique de respecter vis-à-vis des autres certains principes et certains droits. Mais on considérait les peuples non helléniques, les « Barbares », commes les « ennemis naturels » de la Grèce, et toute communauté de droits avec eux était envisagée comme impossible. La guerre avec les Barbares était la règle naturelle; toutes les ruses, toutes les violences semblaient permises contre eux. Accorder aux états barbares les mêmes droits qu'on reconnaissait aux états grecs, c'était se mépriser soi-même. Les Grecs se croyaient une race supérieure, appelée à dominer les Barbares, et ce n'était pas là l'opinion de la foule, c'était aussi celle de Platon et d'Aristote.

Les Romains sont envisagés par l'histoire comme les créateurs de la distinction entre le droit et la morale, comme les promoteurs de la science du droit en général. Ce n'est cependant pas aux Romains que nous devons le droit international. Nous trouvons bien dans l'ancienne Rome les commencements d'un droit des nations civilisées. Avant d'envahir un pays étranger, les Romains avaient l'habitude de faire notifier leurs prétentions par leurs envoyés, les féciaux, et, s'il n'y était pas fait droit, de déclarer solennellement la guerre. Ils connaissaient et mettaient en pratique différentes formes de traités et d'alliances. Tout en agissant sans ménagements et souvent avec cruauté pendant la guerre, ils respectaient la plupart du temps la religion, les usages, et souvent même le droit des peuples vaincus. Les Romains étaient même arrivés à considérer l'idée de l'*humanité* comme le grand but de leur politique, et à embrasser d'un regard d'aigle le monde dans son ensemble. Mais ces germes que nous venons d'indiquer n'amenèrent pas la formation d'un droit international universel, parce que les Romains n'ont pas cherché à réunir les nations en un faisceau en leur reconnaissant à toutes des droits; ils voulaient la *domination absolue de Rome* sur tous les peuples. Or la domination absolue d'un peuple sur les autres est la négation du principe même du droit international.

L'ambition, la soif de domination des différents peuples de l'antiquité empêchèrent donc le développement du droit interna-

tional, et les faibles germes qui commençaient à se montrer furent détruits avant qu'ils eussent acquis une certaine force. Sans égalité entre les différentes nations, il n'y a pas de droit international possible.

2. — *Moyen âge. — Influence du christianisme.*

Au moyen âge apparaît l'existence de deux éléments nouveaux et importants, l'Église chrétienne et les peuples de race germanique. Ont-ils amené la naissance du droit international ?

Plusieurs idées chrétiennes ont puissamment contribué à asseoir ce droit sur ses véritables bases. Le christianisme fait de Dieu le père des hommes, et des hommes les enfants de Dieu. Il pose ainsi le principe de l'unité de l'humanité et de la confraternité des peuples. La religion chrétienne fait plier la fierté antique et exige l'humilité; elle attaque l'égoïsme dans ses racines et veut du renoncement; elle tient plus au dévouement pour les autres qu'à la domination sur autrui. Elle écarte donc les difficultés qui empêchaient dans l'antiquité le développement du droit international. Son commandement le plus élevé, c'est l'amour des hommes, l'amour des ennemis eux-mêmes. Elle affranchit, elle engendre la liberté, car elle purifie les hommes et les réconcilie avec Dieu; elle est une messagère de paix. Il eût été facile de faire passer ces idées et ces commandements du domaine de la religion dans celui du droit, de les transformer en principes de droit international et humanitaire, de faire comprendre à toutes les nations qu'elles sont membres de la même famille, de veiller à la paix du monde et d'obtenir, même en temps de guerre, le respect de l'humanité et de ses droits. L'Église catholique romaine était au moyen âge le représentant des idées chrétiennes; ce fut elle qui entreprit l'éducation des peuples non encore civilisés. Et cependant elle n'a point créé de droit international chrétien; on le cherche en vain dans la collection des constitutions papales. Les lois de la guerre sont seules traitées dans une section de l'antique décret de Gratien (Pars II, causa 23).

Les papes ont, il est vrai, essayé au moyen âge de s'arroger le rôle d'arbitres souverains dans les conflits entre les princes ou les peuples de la chrétienté. Ils ont souvent jugé les difficultés survenues entre différents princes, ou entre les princes et leurs

états. Lorsque le saint siège apercevait dans une affaire un côté religieux ou ecclésiastique quelconque (et la chose est toujours possible), il regardait sa juridiction comme fondée. Tantôt il cherchait à amener une transaction, tantôt il prononçait en juge. Mais ce rôle international des papes avait des inconvénients assez nombreux. Partout où le droit public était en cause, les grandes puissances étaient peu disposées à se soumettre à un tribunal ecclésiastique, et les papes ne purent réussir à faire cesser les résistances tacites ou à briser les résistances ouvertes des princes de la chrétienté.

La tentative des papes de se faire reconnaître maîtres du monde leur réussit tout aussi peu que leur essai de se poser comme arbitres entre les nations. Cette tentative prit un caractère plus international depuis qu'une foule de monarchies ou de républiques indépendantes furent nées sur les ruines de l'ancien empire romain. Le saint siège fondait sur l'autorité divine son droit à la domination absolue du monde, tout comme les anciens empereurs romains basaient la leur, formellement du moins, sur un décret du sénat et sur la volonté du peuple romain. Mais l'absolutisme ecclésiastique des papes était, au fond, aussi peu compatible que l'absolutisme laïque avec le respect des droits des peuples. L'absolutisme ecclésiastique était même plus dangereux, parce qu'il se fondait sur la volonté insondable du Tout-Puissant, et ne reconnaissait pas aux hommes, comme l'absolutisme laïque, le droit de lui poser des limites. Cette souveraineté divine de la chrétienté, à laquelle aspiraient les papes, fut cependant moins tyrannique que la domination des empereurs romains, parce que les papes furent forcés de reconnaître un dualisme entre l'Église et l'État. Après de longues luttes, le saint siège ne put plus contester aux empereurs la possession du glaive séculier et dut reconnaître qu'ils le tenaient directement de Dieu. Si donc on refusait d'obéir au pape, ce qui arrivait parfois au moyen âge malgré l'excommunication et l'interdit, les décisions et les ordres des papes étaient paralysés dans leur exécution.

Un second fait s'opposait encore à la formation d'un droit international sous les auspices du saint-siège. Le droit international ne pouvait à cette époque devenir un droit de l'humanité entière, à cause précisément de la base religieuse sur laquelle se fondaient les papes. L'Église exigeait avant tout que l'on fût chrétien. C'était aux croyants seuls qu'elle reconnaissait des droits ; elle ne

voulait poser de règles et créer une organisation que pour les fidèles. La papauté n'avait aucun ménagement à garder ni aucun droit humanitaire à respecter vis-à-vis des non chrétiens. Contre eux, il n'y avait d'autre solution que la guerre; on leur laissait le choix entre la conversion et l'anéantissement. Écraser l'hérésie sous toutes ses formes, voilà ce qu'on prêchait du haut des chaires chrétiennes. On nie par là la base humanitaire du droit international; car si le droit international est un droit de l'homme comme tel, pourquoi les peuples non croyants ne pourraient-ils en appeler à lui aussi bien que les fidèles? Cessent-ils d'être hommes parce qu'ils se représentent Dieu et les choses divines autrement que l'Église catholique?

L'antiquité n'avait pas réussi à créer un droit international, parce que les divers peuples considéraient les étrangers comme des barbares; le moyen âge chrétien n'y parvint pas non plus, parce que les peuples croyants, dans leur zèle pour la foi, ne reconnurent aucun droit aux infidèles. — La belle idée de l'humanité ne pouvait pas éclairer le monde, tant que l'atmosphère était obscurcie par la fumée des auto-da-fé.

Les peuples germaniques.

Le second élément, la seconde puissance qui a fait son apparition au moyen âge, ce sont les Germains. Eux aussi apportèrent des matériaux à l'édifice du droit international; mais ils ne réussirent pas au moyen âge à en tirer parti. Leur amour jaloux de la liberté, leur sentiment très vif de l'indépendance individuelle, ces deux caractères qui distinguèrent toujours les races germaniques, les amenaient forcément à reconnaître certains droits à l'humanité entière. Les Germains, divisés en nombreuses tribus ou peuplades, furent toujours disposés à reconnaître aux autres nations les droits auxquels ils prétendaient eux-mêmes. Derrière l'étranger ils voyaient toujours l'homme, et trouvaient équitable que chacun fût jugé d'après le droit de sa tribu d'origine ou de la tribu qu'il s'était choisie. Ils reconnaissaient la coexistence de différents droits nationaux. Ils attachaient la plus grande importance aux idées d'indépendance personnelle, de liberté et d'honneur; mais tout en se croyant meilleurs que les autres nations, ils ne croyaient pas être seuls en posses-

sion de ces biens. Avant d'entrer à l'école de l'Église catholique, il ne s'inquiétaient pas des convictions religieuses des autres. Dans leur propre pays, les droits civils et politiques étaient indépendants des convictions religieuses. Même en guerre, ils n'oubliaient pas le droit. La guerre et le duel judiciaire étaient pour eux un moyen de mettre fin aux procès. Ils croyaient que dans le champ clos, comme sur le champ de bataille, Dieu vient en aide au bon droit. Ils respectaient toujours la nature humaine chez leurs ennemis, leurs sujets, et même leurs serfs. — Voilà, certes, des dispositions qui devaient contribuer dans une large mesure à la naissance du droit international. L'écrivain belge *Laurent* a le mérite d'avoir, le premier, rendu attentif à ces caractères.

Mais l'unité politique, un gouvernement fort, et aussi le développement intellectuel, faisaient à l'origine trop défaut aux Germains, pour qu'ils pussent formuler un nouveau droit universel, et lui donner dans le monde l'autorité nécessaire. Leurs mœurs étaient trop grossières, leurs goûts querelleurs trop peu contenus. Lorsqu'ils passèrent sous la férule papale et entrèrent à l'école intellectuelle et morale de l'Église, celle-ci leur inocula, avec l'unité catholique et l'éducation religieuse, les défauts qui caractérisent les institutions et les idées du papisme. Le développement sain et vivace des heureuses tendances des Germains n'était plus possible.

Ce fut donc en vain que le royaume d'Allemagne tenta de relever l'empire romain.

Les empereurs se donnaient bien les titres pompeux de souverains du monde, rois des rois, gouverneurs de la ville éternelle et princes de la terre; ils affirmaient bien être les juges suprêmes des princes et des peuples, les garants de la paix. Mais la suzeraineté laïque des empereurs sur la chrétienté fut encore moins reconnue que la suzeraineté ecclésiastique des papes. Ils ne réussirent pas même à empêcher en Allemagne et en Italie les seigneurs, petits et grands, de troubler la paix intérieure par des luttes incessantes.

Pour établir dans le monde un ordre de choses régulier, leurs forces étaient encore bien plus insuffisantes. L'Allemagne du moyen âge est l'exemple classique d'un pays où règne la violence, où le droit n'a d'autre appui que la force; c'est l'époque du *Faustrecht* par excellence. Où la force fait la loi, le droit international ne peut prendre pied.

Naissance du droit international moderne.

Lorsque l'unité de l'Église papale eut été brisée en Occident par la réforme du xvie siècle, et que l'impuissance de l'empire d'Allemagne eut été démontrée, alors seulement l'humanité sentit le besoin d'un droit universel et put songer à le satisfaire. La science, si longtemps tenue en bride par l'Église, répandit la première ses lumières autour d'elle. Au fond, le droit international est l'œuvre de la science; c'est elle qui a réveillé dans le monde civilisé le sentiment si longtemps assoupi des droits de l'humanité. Les hommes d'état entreprirent de cultiver et de développer le droit international. Encore aujourd'hui nous voyons agir ces deux forces, les hommes de science et les hommes d'état. Tantôt c'est la science qui marche en avant, à mesure qu'elle développe les principes du droit international; tantôt elle est à la remorque des hommes d'état, lorsque ceux-ci, entraînés par le courant de l'opinion publique, se décident à appliquer des idées conformes aux besoins du temps. Lorsque la science réussit à formuler clairement une idée, à l'exprimer sous forme de principe juridique, et qu'ensuite les diverses puissances commencent à observer ce principe, alors se forme le droit international, lors même qu'il ne serait pas reconnu partout, ou que son exécution ne pourrait pas toujours être obtenue. Malgré l'absence d'un corps faisant des lois pour l'humanité entière, malgré l'absence de tribunaux internationaux, on n'en constate pas moins un développement successif du droit international, chaque fois qu'un état ou un peuple important réussissent à faire reconnaître et respecter dans la pratique certains droits ou devoirs internationaux.

Un fait caractéristique, c'est que le grand Hugo Grotius, appelé avec raison le père du droit international moderne, a écrit son célèbre ouvrage sur le *jus gentium* de 1622 à 1625, au milieu de cette guerre affreuse dans laquelle la nation allemande s'est entre-déchirée pendant trente ans. Ce grand homme engagea le premier la lutte à la fois contre le fanatisme religieux, qui faisait considérer l'extirpation de l'hérésie comme une œuvre pie, et contre la violence brutale dans les relations des hommes entre eux. Il fit voir au monde l'image sublime d'un droit basé sur la nature

humaine, sur les préceptes des sages et des grands citoyens de toutes les époques; il chercha à rappeler à l'humanité ses devoirs et à lui enseigner la modération.

Le droit international est indépendant de la religion.

Le droit international moderne n'a jamais admis l'idée de l'antiquité que les étrangers n'ont aucun droit; il ignore également l'idée étrange du moyen âge qu'un homme a des droits seulement s'il appartient à une confession déterminée. Le successeur de Grotius, un Allemand, le célèbre *Pufendorf*, a défendu avec énergie contre les enthousiastes catholiques la grande vérité que le droit naturel et le droit international ne sont point restreints à la chrétienté, mais sont un lien entre toutes les nations, de quelque religion qu'elles soient, parce que toutes les nations font partie de l'humanité.

Cependant les idées de Grotius et de Pufendorf n'ont été mises en pratique dans notre Europe civilisée qu'à une époque relativement récente. La Sainte-Alliance de 1815 n'admettait encore et ne voulait protéger qu'un droit international *exclusivement chrétien*. Ces mots n'avaient plus, il est vrai, le sens étroit qu'on leur donnait au moyen âge. On faisait abstraction des différentes confessions chrétiennes. L'empereur d'Autriche, catholique, s'y joignait au roi de Prusse, protestant, et à l'empereur de Russie, grec orthodoxe. Les différents peuples chrétiens ne devaient plus former qu'une grande famille. Mais on ne voulait pas sortir des limites de la chrétienté, et on croyait voir dans la religion chrétienne la seule base possible du nouveau droit international.

La Turquie resta donc exclue du concert des puissances européennes. On n'avait, il est vrai, pas pu éviter de conclure depuis plusieurs siècles des traités avec la Porte ottomane; mais ce fut seulement au congrès de Paris, en 1856, que la Turquie fut admise dans le concert des états européens, et qu'on reconnut ainsi le côté universel du droit international.

Depuis lors, on a appliqué à maintes reprises le principe que le droit international s'étend au delà de la chrétienté. Personne ne met plus en doute maintenant que ce droit s'applique non seulement à tous les états mahométans, mais encore à la Chine

et au Japon. On reconnaît qu'on doit observer les mêmes principes à l'égard de toutes les nations, qu'elles adorent Dieu à la manière des chrétiens ou des bouddhistes, d'après les préceptes de Mahomet ou ceux de Confucius. On a enfin admis le principe que la « religion n'entraîne ni ne limite l'obligation de respecter le droit. »

Le fait reste néanmoins comme vérité historique, que le droit des gens a été développé d'abord par les peuples chrétiens, et qu'il est accepté plus facilement et plus complètement par eux que par les peuples non chrétiens.

Limites du droit international.

Le droit international moderne reconnaît avant tout aux différents états le droit d'exister les uns à côté des autres. Il a pour but d'assurer cette existence, non de la mettre en danger; il veut protéger la liberté des nations et non les opprimer. Mais en même temps il crée des devoirs à ces états, car il les réunit comme membres de l'humanité, et exige d'eux par suite le respect des droits humanitaires. Si l'on voulait considérer la souveraineté des états comme illimitée, chacun d'eux croirait pouvoir faire à l'égard des autres ce qu'il lui plaît, et le principe même du droit international serait nié par là. Inversement, si l'on voulait mettre en pratique l'idée de la solidarité absolue des états et de l'unité de l'espèce humaine, on mettrait en danger l'indépendance, l'individualité et la liberté des différents états; on les ferait descendre au niveau de simples provinces du grand état universel.

Il est donc nécessaire que, tout en se développant, le droit international respecte les limites que lui trace le droit public. Le droit international devra s'occuper surtout des rapports entre les états, et se garder bien de s'immiscer dans leurs affaires intérieures. Même quand il s'agit des droits généraux de l'humanité, il laisse ordinairement aux états le soin de protéger les droits individuels; il n'intervient point dans l'exercice de la justice criminelle des divers états, quand bien même des droits humanitaires peuvent ici être en cause.

Il n'est pas impossible que le droit international devienne moins timide à l'avenir, et qu'on se croie autorisé à intervenir

lorsqu'un état ne respecte pas suffisamment les lois de l'humanité; il en serait alors à peu près comme dans les états fédératifs, où le pouvoir central garantit aux citoyens certains droits, et intervient lorsqu'un état ou canton ne les respecte pas. Jusqu'à présent, les essais de garantir au nom du droit international certains droits individuels communs à toute l'humanité ont été rares, et on ne les a tentés que faiblement. Encore aujourd'hui, la crainte d'empiéter sur la souveraineté des divers états empêche toujours d'agir énergiquement dans cette direction.

Mesures prises contre l'esclavage.

Les mesures internationales prises contre la traite des noirs nous fournissent précisément un exemple d'intervention en faveur des droits individuels.

La plupart des peuples de l'antiquité avaient toléré l'esclavage. Les jurisconsultes romains, sentant bien que le droit naturel entraîne pour conséquence logique la liberté et non pas l'esclavage, cherchaient à justifier ce dernier en se basant sur l'usage admis par tous les peuples. Le christianisme aussi, tout en réveillant entre le maître et l'esclave l'esprit d'amour fraternel, laissa subsister en droit l'esclavage sans chercher à le combattre.

Pendant le moyen âge, l'esclavage antique se transforma en servage dans l'Europe germanisée. Le servage se conserva jusque vers la fin du XVIIIe siècle; il subsista même, sous la forme de domesticité héréditaire des paysans, jusqu'au XIXe siècle, dans quelques pays allemands. Dans l'Europe orientale, le servage s'était accru énormément pendant les derniers siècles. Dans les colonies européennes de l'Amérique enfin, l'esclavage le plus dur avait pris naissance. L'esclavage antique s'y était transformé en domination absolue des propriétaires blancs sur les travailleurs noirs transplantés d'Afrique en Amérique.

A ces diverses époques, le droit international ne s'est jamais occupé de l'esclavage. La libre Angleterre protégeait encore au XVIIIe siècle l'exportation des nègres africains. Encore en l'an 1713, les hommes d'état anglais n'ont pas rougi de réserver en faveur de leur pays, à la paix d'Utrecht entre l'Angleterre et l'Espagne, le droit exclusif d'introduire pendant un certain nombre d'années quelques milliers de nègres dans les colonies espa-

gnoles. Ils considéraient le commerce humain comme une spéculation avantageuse, pour laquelle l'Angleterre devait se faire accorder des privilèges.

Depuis un siècle environ, nous constatons un revirement complet dans la manière de voir du monde civilisé. La philosophie et la littérature ont répandu des principes plus humains dans le monde entier. A partir de ce moment commence une lutte déclarée contre l'esclavage, et la législation finit par enregistrer et assurer le triomphe de la liberté. Le servage, la domesticité héréditaire sont abolis dans l'Europe occidentale, soit avant, soit après la déclaration des droits de l'homme proclamée en France lors de la grande révolution de 1789.

De ce moment aussi le droit international commence à s'occuper de la question. C'est maintenant l'Angleterre qui marche en avant dans la lutte contre la traite des nègres. Le congrès de Vienne, dans une déclaration solennelle en date du 8 février 1815, blâme le commerce des nègres, « ce fléau qui a si longtemps « désolé l'Afrique, dégradé l'Europe, et affligé l'humanité. » Déjà auparavant, les États-Unis de l'Amérique du Nord, avaient défendu la traite des nègres. En condamnant et flétrissant ainsi la traite, on constatait que le droit s'était développé dans le sens de l'humanité et de la liberté, qu'il y avait progrès sur l'antiquité et le moyen âge.

Toutefois, s'agissant de faire prévaloir pratiquement ce principe, on se trouva, comme toujours lorsqu'on applique le droit international, en présence d'une grande difficulté. Il fallait faire exécuter une mesure reconnue juste, sans porter atteinte à la souveraineté des états. Les états de l'Europe consentirent un instant, sur les sollicitations infatigables de la diplomatie anglaise, à concéder à des navires de guerre spécialement désignés le droit de visiter dans certaines mers les navires suspects d'être des négriers. C'était en temps de paix une espèce de police maritime internationale. C'est sur ces bases et dans ce but que l'on conclut en Europe le traité du 20 décembre 1841. Mais les États-Unis ne voulurent point admettre ce droit de visite; il craignaient d'augmenter par là la prépondérance de la marine de guerre anglaise sur leur marine de commerce, et en général de porter atteinte au commerce maritime en temps de paix. La France aussi retira sa reconnaissance du droit de visite, et passa du côté des États-Unis, qui avaient préféré équiper, en commun avec

l'Angleterre, des croiseurs chargés de poursuivre sur la côte africaine les navires négriers proprement dits, en se gardant bien de porter d'une façon quelconque atteinte aux droits des navires marchands étrangers.

Sur la proposition des États-Unis, une nouvelle convention fut conclue avec l'Angleterre le 9 août 1842. Des avertissements furent adressés en commun aux états possédant encore des marchés publics d'esclaves, pour les inviter à faire cesser cet abus. Cette mesure, destinée à faire disparaître du monde la tache de l'esclavage, n'est pas restée sans effets; elle a en particulier engagé la Porte Ottomane à faire droit aux représentations pressantes de la diplomatie.

L'abolition récente du servage par un manifeste de l'empereur Alexandre II, en date du 19 février 1861, a tranché enfin en faveur de la liberté individuelle cette question pour l'Europe et une grande partie de l'Asie. La victoire de la liberté sur l'esclavage dans l'Amérique du Nord est encore plus importante. Depuis que la répudiation de l'esclavage est devenue (1865) une des lois fondamentales des États-Unis, la partie est gagnée, et le maintien de l'esclavage sur un point quelconque du monde est rendu impossible.

Il s'écoulera donc peu de temps jusqu'au moment où l'humanité entière posera, protègera et garantira par la voie du droit international le principe suivant: « il n'y a pas de propriété de « l'homme sur l'homme. L'esclavage est en contradiction avec les « droits que confère la nature humaine, et avec les principes re- « connus par l'humanité entière. »

Liberté religieuse.

Le droit international protège relativement peu la liberté religieuse contre les persécutions dont une confession privilégiée par l'état pourrait se rendre coupable. On peut cependant constater quelques traces de la protection internationale de la liberté religieuse. On laisse avec raison aux différents états le soin de protéger la liberté de conscience et celle des cultes, et l'on craint, dans les cas douteux ou peu importants, de porter atteinte à l'indépendance des états; mais en cas de lésion grave, le monde civilisé ne reste plus muet; il manifeste ses opinions, donne des

conseils, avertit, blâme; enfin, si le manque de tolérance devient un oubli trop grossier des devoirs qu'impose le nom d'homme, on verra les états qui y sont particulièrement appelés, recourir aux armes pour défendre leurs coreligionnaires, ou plutôt pour faire respecter les droits de l'humanité en général.

Les puissances européennes sont à maintes reprises intervenues en Turquie en faveur des Rajas. L'émotion causée dans l'Europe catholique elle-même par l'enlèvement du jeune juif Mortara, prouve qu'actuellement les hommes ne sentent plus leur conscience se révolter seulement quand leur propre religion est lésée, mais aussi lorsque c'est au profit de leur propre religion qu'il est porté atteinte aux droits sacrés de la famille.

Légations et consulats.

Nous rencontrons moins de difficultés si nous passons aux relations pacifiques d'état à état, et à la réglementation des rapports entre les nations. Les peuples, à l'exception de quelques tribus sauvages, ont correspondu entre eux de tout temps par le moyen de personnes chargées de les représenter. La religion, et plus tard un droit reconnu, firent, dès les temps les plus anciens, envisager les envoyés comme inviolables. L'établissement de légations permanentes dans les différentes capitales est par contre moderne, et cet usage n'est devenu général en Europe que depuis Richelieu et Louis XIV. Les relations personnelles des envoyés diplomatiques devinrent l'image vivante des relations permanentes des états entre eux. Les représentants des différents états dans la même ville commencèrent à former une espèce de corporation internationale. Le *corps diplomatique* devint, dans chaque capitale, une espèce de personnification du droit international, ce qui eut souvent des effets très heureux. Malgré les intentions égoïstes qui provoquèrent la création de postes diplomatiques permanents, ces derniers ont évidemment contribué beaucoup à accroître l'influence du droit international. Lorsqu'un état voudrait manquer gravement à ses devoirs vis-à-vis des autres, il se trouverait immédiatement en présence du corps diplomatique, et comme aucun état n'est assez puissant pour fermer l'oreille à la voix du monde civilisé, il ne pourrait impunément passer outre sur les représentations faites au nom du droit international.

A mesure que les postes diplomatiques permanents s'étendent sur toute la terre, les liens entre les états se renforcent, et l'organisation du monde, comme aussi les garanties internationales, grandissent et se développent.

Le nouveau droit international connaît, à côté des légations, le système des consulats. Le nombre des consuls est beaucoup plus considérable que celui des représentants diplomatiques des états, et tend à s'augmenter beaucoup. Les consulats, répandus sur toute la surface terrestre, enveloppent le globe comme un réseau de postes internationaux; ils facilitent les relations pacifiques entre les nations, et donnent plus d'intensité à la vie commune et aux intérêts communs des peuples. Les consuls ne sont pas, comme les diplomates, les représentants des états : ils ont surtout à protéger à l'étranger les intérêts de leurs nationaux, et à procurer aux droits de ces derniers la protection qu'on leur accorde dans la patrie. C'est pour cela que l'importance des consulats augmente en proportion du développement et des progrès des relations entre peuples.

A l'origine, les besoins et les intérêts du commerce avaient seuls engagé les négociants à se rendre à l'étranger et à entrer en relations d'affaires avec d'autres nations; aussi les consulats eurent-ils tous à l'origine un caractère commercial. Encore aujourd'hui, c'est le commerce qui forme la partie essentielle des rapports entre les peuples, quoique les choses ne soient plus tout à fait les mêmes que jadis. La majorité des voyageurs ne se compose plus de commerçants. Les motifs les plus divers engagent les particuliers à visiter un pays étranger ou à s'y établir pour un temps plus ou moins long : l'éducation, la science, l'art, l'agriculture, le délassement, la parenté peuvent entrer aussi en ligne de compte. Cette foule de non négociants entre néanmoins en relations d'affaires avec les étrangers, et doit pouvoir au besoin être protégée. C'est encore aux consuls à venir en aide à ces diverses classes de nationaux.

A mesure que le cercle d'activité des consuls s'étendait, et que s'accroissait pour eux le poids des affaires, les anciens consuls commerciaux, pour lesquels le consulat n'était souvent qu'un accessoire, devinrent insuffisants. On ne pouvait exiger d'un négociant de soigner gratuitement, à titre honorifique, les affaires toujours plus nombreuses, plus variées, plus compliquées, du consulat; on fut contraint, dans les villes très commerçantes et

dans les capitales où l'on n'avait pas de chargés d'affaires, de nommer des consuls recevant un traitement et faisant du consulat leur vocation spéciale. Ce développement du système consulaire n'est pas encore terminé, et à mesure qu'il s'étendra, il deviendra un des leviers les plus puissants du développement pacifique du droit international.

Droits des étrangers.

Les états ne doivent pas rester isolés.

Les victoires pacifiques du nouveau droit international ont déjà beaucoup amélioré la position des étrangers. Les peuples de l'antiquité étaient encore enclins, comme les sauvages d'aujourd'hui, à considérer tout étranger comme un ennemi, et à ne lui accorder aucun droit, s'il n'était recommandé par quelque hôte de la maison, ou s'il ne jouissait de la protection de quelque puissant patron. Bannir un homme, l'exiler, équivalait donc à peu près à le plonger dans la misère èt dans un abîme de malheurs. Au moyen âge on voyait aussi de mauvais œil les étrangers. Ils étaient contraints de payer fort cher aux souverains ou aux communes une protection très équivoque. Voulaient-ils sortir leur fortune du pays où ils s'étaient établis, ils devaient payer un tant pour cent très élevé. Mouraient-ils en pays étranger, aussitôt la seigneurie mettait la main sur leur succession, la déclarait bien vacant, se l'appropriait, ou tout au moins n'accordait aux héritiers la mise en possession qu'après des retenues considérables.

Tout cela est devenu aujourd'hui différent et meilleur. Dans le monde civilisé, on respecte envers les étrangers les droits de l'humanité, et sur tous les points importants du droit privé, ils sont complètement assimilés aux nationaux. Le droit d'aubaine, le droit de détraction, la gabelle d'émigration et tant d'autres ont maintenant disparu de l'Europe ; un grand nombre de traités ont eu pour but d'abolir les droits à payer en cas d'émigration, et garantissent le libre établissement. Le Français vit à New-York, Berlin ou Calcutta tout aussi en sûreté qu'à Paris ou à Lyon. Une quantité énorme d'étrangers venus de tous pays demeurent sur toute la terre, en paix les uns à côté des autres; ils se sentent aussi protégés que dans la patrie quant à leurs personnes, leurs familles ou leurs biens.

Le développement de principes communs aux différents peuples n'est point resté en arrière de l'extension des moyens de transport. Ces principes communs ont brisé l'isolement de certaines nations; ils constituent aujourd'hui un droit auquel aucun état ne peut se soustraire, car cet état attirerait sur lui non seulement la désapprobation du monde civilisé, mais encore le danger d'être appelé à rendre compte de sa conduite et de payer cher sa manière d'agir; les autres nations chercheraient évidemment à lui apprendre à respecter en l'étranger l'homme, à voir dans les relations commerciales ou autres une conséquence de la communauté d'intérêts des peuples. La qualité de citoyen du monde, que Kant envisageait d'un côté comme une condition essentielle, de l'autre comme un idéal impossible à atteindre, est devenue aujourd'hui plus ou moins une vérité. Cet indigénat du monde est tout aussi bien compatible avec l'indigénat d'un état déterminé que ce dernier peut se concilier avec la qualité de bourgeois d'une commune donnée.

C'est seulement dans l'intérieur de l'Afrique et de l'Asie, où la force de la civilisation ne s'est pas encore fait sentir, qu'on refuse encore tous droits aux étrangers. Mais cet état de choses ne peut durer longtemps. Chaque état s'occupe avec raison de ses ressortissants à l'étranger, parce que ces derniers doivent pouvoir recourir à lui en cas de déni de justice ou de violence. La protection que chaque état doit à ses ressortissants n'est point restreinte au territoire de cet état. L'union des états et l'unité de l'humanité se font aussi sentir en ce que chaque état doit pouvoir étendre ses bras protecteurs sur toute la surface de la terre, aussi loin que cela est compatible avec l'indépendance des autres états. Bien que cette protection de leurs ressortissants à l'étranger ait été parfois exagérée par certains états puissants, il y a cependant ici progrès pour le droit international, puisque les relations entre peuples et la sûreté des étrangers ne dépendent plus du caprice des différents états, et que ceux d'entre eux qui portent atteinte aux droits des étrangers sont tenus de fournir satisfaction et de dédommager les intéressés.

On considère aujourd'hui comme une atteinte au droit naturel de l'humanité le fait qu'un état s'isole absolument, ou défende à ses ressortissants d'entretenir des rapports avec l'étranger. Jadis on eût envisagé cette façon de procéder comme la conséquence toute naturelle de la souveraineté et de l'indépendance des états. On

reconnaît aujourd'hui à toutes les nations le droit d'entrenir des relations entre elles; on veut que ces relations soient facilitées, protégées, afin que l'humanité produise plus et mieux, afin que les destinées du genre humain puissent être réalisées. Les pays de l'Asie orientale s'étaient dans les derniers siècles isolés complètement, et interdisaient l'entrée de leur territoire aux nations de l'Europe ou de l'Amérique. Les ports et les villes commerciales de la Chine et du Japon restèrent longtemps fermés aux négociants et aux navires des nations chrétiennes; mais de nos jours ces barrières sont tombées devant la force toujours croissante du droit international, et les empires de l'Asie orientale ont commencé à faire partie du concert commercial et social américo-européen. L'Angleterre contraignit par la paix de Nankin en 1842 la Chine à rouvrir ses ports, et en 1858, les États-Unis de l'Amérique du Nord obtinrent du Japon le droit d'y faire du négoce. Depuis lors le monde chrétien et moderne est entré en contact avec l'antique civilisation de l'Asie orientale; ici encore le droit international a fait un grand pas en avant.

Liberté des mers et des rivières.

Liberté de la navigation.

Si les hommes pouvaient entourer l'atmosphère de murailles, certains états n'auraient pas manqué d'envisager comme leur propriété exclusive l'air qui s'élève au-dessus de leur territoire. Mais les grands courants d'air qui sillonnent l'atmosphère ne sont point dépendants des états; ils suivent leur route sans s'inquiéter des frontières. La mer et les fleuves faisant partie du domaine public sont réunis par la nature; s'ils séparent quelquefois les différents pays, ils servent aussi à faciliter les relations des peuples; ils relient les côtes ou les rives qu'ils baignent. Aussi les états ont-ils longtemps essayé d'étendre aussi loin que posssible leur souveraineté sur les mers ou les fleuves, et d'exploiter à leur profit exclusif les bienfaits de la nature. Les états du moyen âge allaient même jusqu'à s'arroger la propriété de la haute mer. La république de Gênes prétendait avoir la propriété exclusive de la mer Ligurienne. Venise s'était adjugé l'Adriatique. Les rois d'Espagne et de Portugal soutenaient qu'ils étaient seuls maîtres des mers du Nouveau Monde sous prétexte que le pape

Alexandre VI les leur avait inféodées. Lorsque Grotius combattit ces prétentions absurdes et commença sa croisade en faveur de la liberté des mers, il dut encore ménager bien des susceptibilités. Au XVIII[e] siècle même, l'Angleterre prétendait avoir seule la souveraineté des mers entourant les îles Britanniques.

Ces abus ont dû enfin cesser devant les progrès lents mais continus du droit international. Le monde civilisé actuel reconnaît sans hésitation les deux grands principes suivants : « *Aucun état* « *n'a de droits de souveraineté sur la pleine mer.* — « *Les mers inté-* « *rieures sont ouvertes à la libre navigation de tous les peuples.* »

Il y a peu d'années seulement que les anciennes restrictions apportées à la liberté des mers et les spoliations jadis en usage ont pris fin. La mer de Marmara, bien qu'entourée partout de côtes turques et facilement dominable par les châteaux des Dardanelles, et la mer Noire que la Russie essayait de mettre sous séquestre à son profit, ont été ouvertes à la libre navigation de toutes les nations par les traités d'Andrinople en 1829 et de Paris en 1856. Encore en 1841 la plupart des puissances maritimes reconnaissaient au Danemark le droit de prélever une taxe sur tous les navires qui passaient le Sund pour se rendre de la mer du Nord dans la Baltique. Ce droit du Danemark reposait sur une coutume séculaire et avait été confirmé par de nombreux traités. Mais lorsque les États-Unis déclarèrent ne plus vouloir respecter à l'avenir ce droit historique, parce qu'il était contraire au droit naturel de la libre navigation des mers, le Danemark prêta volontiers l'oreille aux propositions de rachat qui lui furent faites par les puissances européennes. Le principe de la liberté des mers était par là proclamé une fois de plus.

Après avoir reconnu le fait que les mers sont destinées par la nature à servir à la navigation de tous les peuples, on fut amené à demander de nouvelles libertés. On doit reconnaître que la souveraineté d'un état n'est pas uniquement restreinte à la terre ferme, et que les parties de la côte soumises au flux et reflux, les golfes ou rades que de la terre ferme on peut dominer même partiellement, font partie du territoire d'un état et sont soumis à la haute surveillance de cet état. On doit à plus forte raison y ranger encore les fleuves qui traversent un pays ou en forment la frontière, comme aussi les ports et les travaux destinés à protéger les navires. Ce sont des parties liquides du territoire; le principe de la liberté des mers ne leur est point applicable.

Mais tout en reconnaissant que les ports, lacs, fleuves et rivières navigables, font partie du territoire d'un état déterminé, on ne doit pas oublier leur rapport naturel avec la haute mer. Il faudra par suite restreindre la souveraineté exclusive des états et la modifier en tenant compte des relations internationales. C'est de la mer libre que les navires des différentes nations entrent dans les ports ou remontent les fleuves; on restreindrait la liberté des relations internationales, et anéantirait le droit qu'ont tous les peuples de faire usage des eaux publiques, si l'on admettait qu'un état pût à volonté fermer ses ports ou fleuves aux navires étrangers. Lorsqu'un fleuve traverse le territoire de plusieurs états pour se jeter dans la mer, il pourrait se faire qu'un de ces états, si on ne restreignait pas sur ce point sa souveraineté, fermât aux autres l'accès de la mer, et les privât de tout commerce maritime; par là on enlèverait aux ports ou fleuves leur caractère, on les empêcherait de réaliser leur but, qui est de relier les peuples.

Le développement du droit international réclame donc la libre navigation des fleuves ou rivières faisant partie du domaine public. Cette idée fut formulée, pour la première fois, par le traité de Paris, en 1814, à l'égard de la navigation du Rhin. On envisageait déjà alors comme probable l'application de ce principe à tous les fleuves de l'Europe. C'est surtout à Guillaume de Humboldt, le représentant de la Prusse, que le droit international et la liberté du commerce doivent d'avoir fait ce pas en avant. Le congrès de Vienne en 1815 (art. 10 et suivants), proclama la libre navigation de toutes les rivières qui traversent ou séparent *plusieurs* états, et étendit expressément ce principe aux affluents navigables du Rhin, à l'Escaut, dont les embouchures avaient été longtemps fermées par la Hollande aux navires belges, à la Meuse, à l'Elbe, à l'Oder, au Weser, à la Vistule et au Pô. Les nombreux péages fluviaux établis au moyen âge furent abolis au nom de la liberté victorieuse; les états riverains et les puissances maritimes avaient enfin trouvé une base sur laquelle ils pouvaient s'appuyer pour battre en brèche les innombrables abus locaux que le temps avait consacrés. On ne reconnaît plus que les droits perçus à titre de contre-prestation pour des services utiles ou nécessaires. Les états riverains du Danube admirent plus tard le nouveau principe, et ce fleuve fut enfin ouvert au commerce de toutes les nations par la paix de Paris, en 1856.

Il nous reste, pour être logiques, à demander aussi la liberté de navigation sur les rivières qui traversent le territoire *d'un seul état.* En se versant dans la mer, ces rivières sont destinées par la nature au commerce du monde. Quelques états se refusent encore à accorder aux navires étrangers l'usage des fleuves qui traversent leur territoire, et cependant exigent pour leurs propres navires le droit de cheminer sur des rivières situées dans des pays lointains, et cela sous le prétexte que ces rivières traversent le territoire de plusieurs états. Il y a là une contradiction qui saute aux yeux. Pourquoi un état aurait-il sur un fleuve qui ne sort pas de son territoire plus de droits que les différents états riverains d'un même fleuve n'en ont sur leur fleuve commun? Lorsqu'on contraint ces derniers à ouvrir leur fleuve au commerce international, pourquoi les premiers seraient-ils en droit de s'y refuser ? Pourquoi les navires, autorisés en vertu du droit international à naviguer sur un fleuve traversant plusieurs états, perdraient-ils cette faculté lorsque, à la suite de cessions de territoires, ce fleuve arriverait à ne traverser qu'un seul état ? Est-ce que le Pô cesserait d'être librement navigable et pourrait être fermé au commerce étranger, parce qu'il ne traverse plus des territoires différents et qu'il appartient sur tout son parcours au royaume d'Italie? Le Mississipi était au siècle passé un fleuve commun à la France, à l'Espagne et à l'Angleterre, et appartient aujourd'hui en entier aux États-Unis; a-t-il pour cela changé de nature? Son importance pour les relations internationales a-t-elle diminué ? — On ne peut donc maintenir plus longtemps la distinction entre les fleuves appartenant à un seul état et ceux qui traversent plusieurs territoires. Il n'y a aucun motif pour admettre la liberté de navigation sur les uns et la rejeter sur les autres.

Routes internationales.—Relations postales et télégraphiques. Chemins de fer.

Une série de moyens de communication, qui unissent les hommes des divers pays, ont acquis dans les derniers temps un développement général et considérable, en sorte qu'ils sont placés, dans des mesures diverses, sous la protection du droit international.

Il n'y a pas seulement des routes nationales, il y a des routes universelles qui sont destinées à pourvoir aux besoins de plusieurs peuples. Les *chemins de fer* en particulier, bien qu'ils rentrent en première ligne dans le domaine des divers États, ont acquis en même temps une importance internationale. Le besoin d'assurer la sécurité de ces voies de communication terrestres va donc en progressant dans la conscience publique.

La même tendance se manifeste à l'égard des *relations postales*, qui rapprochent toutes les nations de la terre et permettent de transmettre partout avec rapidité et sécurité ce que chacun exprime ou réclame. Les traités postaux internationaux, et notamment les traités de Berne (1874) et de Paris (1878), ont cherché à donné satisfaction à ce besoin.

Enfin, un *réseau télégraphique* s'est de nos jours étendu sur toutes les parties du monde et sous les mers; le fil électrique transmet instantanément aux correspondants les plus éloignés les manifestations de la vie humaine. Ici encore, le droit international a commencé à montrer son désir de veiller aux besoins des relations universelles. Les traités télégraphiques de Berne (1869), de Pétersbourg 1875 et de Londres 1879 sont des stations importantes sur la voie de cette mission internationale.

Ces intérêts ont déjà conduit à la fondation d'offices permanents internationaux. Il y a un bureau international des administrations télégraphiques, fonctionnant à Berne depuis 1869, un bureau international de l'Union universelle des postes, ayant également son siège à Berne depuis la fin de 1874, et un bureau international des poids et mesures, créé à Paris par la convention internationale du mètre, du 3 mai 1875.

Moyens de mettre fin aux conflits. — Arbitrages.

Lorsque deux états ont entre eux un conflit sérieux, ils sont, à cause de l'absence de tribunaux internationaux, facilement tentés de se faire justice eux-mêmes et de recourir immédiatement à la guerre. C'est là, sans aucun doute, un des côtés barbares de la civilisation actuelle, et nous devons avouer que, sur ce point, les progrès du droit international sont à peu près nuls. Il existe à peine quelques traces d'une procédure destinée à empêcher le recours immédiat aux armes. Les puissances rassemblées au

congrès de Paris, en 1856, exprimèrent le vœu que les états entre lesquels s'élevait un conflit, au lieu de prendre de suite les armes, fissent auparavant usage des *bons offices d'une puissance amie* pour apaiser le différend. On n'osa pas ériger ce désir en obligation, et les puissances ne voulurent pas se lier les mains.

Ce qui avait été exprimé ici sous la forme d'un désir sera peut-être élevé plus tard au rang de devoir international. Il est exigé dans plusieurs pays que les parties, avant de commencer un procès, comparaissent devant le juge de paix pour faire une tentative de conciliation; le traité de Paris propose quelque chose d'analogue pour les conflits internationaux. On n'empêcherait pas par là la guerre, mais il y aurait une garantie de plus en faveur de la paix.

Dans les confédérations d'états, il n'existe pas de tribunal fédéral compétent pour prononcer sur les difficultés qui s'élèvent entre les états confédérés; mais les confédérations d'états connaissent depuis des siècles un système d'arbitrages destiné à vider le différend sans recourir aux armes. On impose même souvent aux différents états confédérés l'obligation de recourir à ce mode de procéder et de s'abstenir de toutes voies de fait. Entre états souverains, on a quelquefois des traités pour constituer ce système d'arbitrages; mais il n'est pas encore devenu obligatoire pour tous les états. Un des prochains congrès internationaux réussira peut-être à imposer, pour de certains conflits du moins, l'obligation de se soumettre à la décision d'arbitres, et règlera en même temps la procédure à suivre en paril cas.

Il y a des difficultés pour lesquelles il est raisonnablement impossible de recourir à la guerre. Ainsi toutes les questions d'étiquette, de rang, de dédommagements. La valeur de l'objet en litige est ici par trop en disproportion avec les frais que la guerre nécessite, et avec les maux inévitables qu'elle entraîne après elle, pour qu'un état guidé par le bon sens puisse, dans ces circonstances, avoir l'idée de faire appel aux armes. Dans de pareils cas, on devrait toujours pouvoir recourir à un arbitrage; sinon la question reste pendante, des deux côtés les passions s'aigrissent avec le temps. Il n'est, il est vrai, pas aisé de trouver toujours de bons juges. Choisit-on une grande puissance neutre, les états en conflit ne seront jamais parfaitement sûrs qu'elle ne fera pas pencher la balance du côté de ses intérêts ou de ses sympathies politiques. On n'a pas de garantie non plus que le prince

désigné, même lorsqu'il n'a aucun intérêt personnel en jeu, choisisse de bons conseillers; les personnes qu'il consulte restent la plupart du temps inconnues. et sont par conséquent irresponsables. Les tribunaux ordinaires, auxquels on pourrait aussi s'adresser, ne possèdent souvent pas une connaissance assez approfondie du droit international, et n'ont pas la pratique des affaires de ce genre. Les facultés de droit, auxquelles le professeur Lieber avait proposé autrefois de remettre le jugement de l'affaire de l'*Alabama*, et dont les membres auraient mis en jeu leur honneur scientifique, ne possèdent pas une connaissance suffisante des affaires publiques pour présenter toutes les garanties désirables. Peut-être pourrait-on, sur la proposition des différents ministres de la justice, arrêter d'avance une liste de jurés ayant les connaissances nécessaires en droit international. Sur la base de cette liste, il serait désigné pour chaque cas spécial un certain nombre de jurés appelés à trancher la question et placés au besoin sous la direction du chef d'un état neutre (prince ou président).

On voit que sur ce point on cherche encore à tâtons des moyens pacifiques de mettre fin aux conflits. Cependant les tribunaux d'arbitrages en 1871 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, et entre ces derniers et le Mexique, constituent un progrès important dans la pratique internationale.

Les lois de la guerre.

Droits contre l'ennemi.

Les états sont ennemis, et non leurs ressortissants.

C'est sur un terrain où il semble pouvoir le moins être question de droit, que l'esprit d'humanité dont le droit international moderne est pénétré, a obtenu ses plus grandes victoires. Pendant la guerre, en effet, les forces matérielles sont seules en jeu. C'est cependant au milieu de ces luttes sauvages des peuples, que la force civilisatrice du droit international vient faire sentir ses heureux effets. On a réussi à civiliser les lois de la guerre et à renverser en grande partie les usages barbares admis jadis pendant

la durée des hostilités. Les guerres sont devenues plus humaines; on les a régularisées; on en a diminué les horreurs, et cela non seulement par des perfectionnements de fait dans la manière de faire la guerre, mais encore par le développement de principes internationaux sur la matière.

Les peuples de l'antiquité considéraient ceux avec lesquels ils étaient en guerre comme des êtres sans droits, et se croyaient tout permis à leur égard. Chacun comprend aujourd'hui qu'il faut en guerre respecter les droits inhérents à la nature humaine, parce que les ennemis n'ont pas cessé d'être des hommes.

Jusqu'à ces derniers temps, on étendait à volonté l'idée d'ennemi. Des considérations politiques ou morales engageaient seules à user de quelques ménagements à l'égard des ressortissants de l'état avec lequel on était en guerre; mais on ne croyait point être tenu de le faire. Grotius et Pufendorf envisageaient encore comme un principe reconnu, basé sur l'accord de tous les peuples, que les citoyens des deux états belligérants, par conséquent aussi les femmes, les enfants, les vieillards, les malades, sont des ennemis, et que les ennemis sont à la merci du vainqueur.

Les idées actuelles de l'humanité sont plus précises; on voit aujourd'hui dans la guerre la lutte de deux états, de deux puissances politiques; ce n'est nullement une lutte entre les citoyens d'un état et ceux de l'autre. Cette distinction, faite en premier lieu par les hommes de science, et prise plus tard en considération dans la pratique, entraîne une foule de conséquences importantes.

Chaque individu se trouve dans une double position; d'un côté il vit pour lui seul, il est une personne privée; comme tel il a un grand nombre de droits quant à sa personne, à sa famille, à sa fortune; il a des droits privés. Comme la guerre ne se fait pas entre les simples citoyens, elle n'a point pour conséquence l'extinction des droits privés, et ces droits ne peuvent jamais dépendre du bon plaisir de l'ennemi.

De l'autre côté, chaque individu est citoyen d'un état; en cette qualité il est intéressé à la lutte que soutient son pays. Le sort de sa patrie ne saurait lui être indifférent. Il prend sa part des succès ou des revers de l'état auquel il appartient. Son devoir comme citoyen est de donner ses biens et sa vie pour la patrie en danger. Sur le terrain du droit public, tous les citoyens sont tenus à de nombreuses prestations envers l'état.

Les grands principes suivants résultent de cette distinction que fait le droit international moderne :

« *En tant que simples particuliers, les individus ne sont pas enne-*
« *mis. En tant que citoyens d'un état donné, ils participent à l'hos-*
« *tilité des états auxquels ils appartiennent.* » Pour tout ce qui concerne les *droits privés*, c'est l'état de paix et les droits admis en temps de paix qui font règle. Dès que le droit public est en cause, l'état de guerre commence, et les *lois de la guerre* entrent en vigueur.

Les risques que la population pacifique court en temps de guerre sont devenus bien moindres depuis l'admission de ces principes.

Dans l'antiquité, les personnes sans défense, les femmes, les enfants, couraient perpétuellement le danger d'être maltraités par les guerriers ennemis, traînés en esclavage, vendus ou tués. Le tact politique des Romains les engagea, dans la plupart des guerres, à ne pas faire un usage absolu de ce prétendu droit ; ils voulaient régner sur les peuples, non les anéantir. Mais les jurisconsultes romains ne mettaient nullement en doute le droit de commettre de tels actes. Les dieux et leurs temples fournissaient seuls un asile contre la violence et la soif de sang des vainqueurs ; mais cette protection était peu sûre et sa portée fort restreinte.

Au moyen âge aussi, il n'y avait pas de règles destinées à garantir l'humanité contre les maux de la guerre. L'esclavage proprement dit n'était plus dans les mœurs, sauf peut-être vis-à-vis des prisonniers mahométans. Mais on faisait la guerre avec plus de barbarie et de cruauté que sous l'empire romain. Les citoyens paisibles étaient l'objet des plus atroces violences, exposés à la mort même, lorsque des troupes ennemies venaient à traverser le pays. La guerre de Trente Ans nous offre encore l'épouvantable spectacle d'une soldatesque effrénée, mettant tout à feu et à sang.

Grotius lui-même n'ose pas encore mettre ces abus au ban du droit international. Il va jusqu'à reconnaître que le droit des gens tolère cette manière d'agir ; ce n'est qu'au point de vue de la morale et de la raison qu'il blâme ces actes barbares. La seule limite qu'il pose au nom du droit international, est la défense d'abuser des femmes ; le droit international chrétien de l'époque avait fini par se décider à poser cette règle.

Le droit international actuel rejette complètement le droit de disposer arbitrairement du sort des simples particuliers, et n'autorise contre eux ni mauvais traitements ni violences. La sûreté personnelle, l'honneur, la liberté, sont des droits privés auxquels la guerre ne permet point de toucher. L'ennemi ne peut prendre que les mesures nécessitées par les opérations militaires ou la politique de l'état.

Il peut arrêter la circulation, suspendre les relations commerciales, couper les routes, bloquer les villes, désarmer les habitants, etc. Mais, de même que le droit privé doit, même en temps de paix, se subordonner au droit public sans pouvoir pour cela être anéanti par ce dernier, de même aussi les lois de la guerre imposent des obligations aux particuliers, et n'en reconnaissent pas moins l'existence du droit privé. La misère générale et les dangers que la guerre entraîne pour les particuliers, sont déjà bien assez grands ; on ne doit pas sans motif augmenter les maux inséparables de la guerre et en laisser subsister d'autres qu'on peut éviter. Ces règles ne sont pas très ponctuellement suivies dans la pratique, et l'on voit souvent des actes injustes se commettre impunément au préjudice des particuliers. Mais on peut dire qu'en général les habitants d'une ville, d'un village ou même d'un hameau isolé, peuvent voir aujourd'hui le théâtre de la guerre s'approcher d'eux avec beaucoup plus de tranquilité qu'à aucune autre époque. C'est au Neuchâtelois *Vattel* que l'on doit d'avoir exprimé sous forme de principes juridiques les usages plus humains reçus par les armées permanentes, et d'avoir rendu ces principes populaires en les exposant clairement et brillamment.

Les personnes qui prennent à la conduite de la guerre une part active, en soutenant les troupes les armes à la main ou en rendant des services personnels à l'une des parties belligérantes, sont placées par contre dans une tout autre position. L'ancienne théorie admettait ici un droit de disposer arbitrairement de la vie des ennemis actifs. Le droit international actuel rejette aussi ce prétendu droit de vie et de mort sur les ennemis.

Celui qui, librement ou non, prend part au combat, en court les risques et met au besoin sa vie en jeu. Le droit de tuer l'ennemi dure aussi longtemps que la lutte, mais pas davantage ; il est restreint par le but de la guerre. Jamais la guerre avec ses conséquences dévastatrices ne peut servir elle-même de but.

La guerre est toujours un moyen de faire respecter le droit, ou de réaliser les buts de l'état. Les forces mises en jeu dans la guerre ne sont donc point de nature absolue. La guerre doit être limitée, et prendre fin dès qu'elle ne sert plus à la réalisation des buts de l'état.

Il est donc permis de faire usage d'instruments homicides pour contraindre l'ennemi à cesser sa résistance; il est permis de tuer en combat isolé l'adversaire armé; il est permis de poursuivre l'ennemi en fuite, parce que tout cela est nécessaire pour obtenir et assurer la victoire. Mais il est interdit de tuer l'ennemi qui pose les armes et se rend, ou qui, gisant blessé sur le champ de bataille, est incapable de continuer le combat.

Il est défendu de tuer isolément les médecins, les ecclésiastiques militaires, et autres non combattants, parce que cela n'est pas nécessaire pour vaincre, et que leur donner la mort serait une cruauté inutile. La guerre ne peut servir d'instrument aux haines privées et aux vengeances particulières, car elle est une force relevant uniquement de l'état. La passion ne peut jamais excuser l'oubli de ces règles humanitaires. L'ordre donné par un chef à ses soldats de ne pas accorder de quartier et de tout tuer est un acte de barbarie; il ne peut se comprendre qu'à titre de représailles ou comme acte de légitime défense. Ici encore c'est Vattel qui le premier a, avec succès, fait prévaloir dans le droit international des principes plus humains. La civilisation doit lui accorder pour cela une place élevée parmi les auteurs et les promoteurs du droit international.

Vattel, avec une hauteur de vues que le génie possède seul, combat aussi la doctrine absurde des écrivains antérieurs, que l'on peut menacer de passer au fil de l'épée ceux qui défendent opiniâtrément une place forte et refusent de la rendre. Il fait appel ici à l'honneur militaire et se demande comment on peut faire à l'ennemi un crime de sa bravoure, même quand cette bravoure irait jusqu'à tenter l'impossible. Pendant la lutte on n'a pas de ménagements à observer, et on ne peut faire de reproches à celui qui joue sa propre vie, même quand par là il met peut-être en danger les jours de ses ennemis. Une défense poussée à l'extrême peut servir à forcer le respect d'un ennemi puissant, et à obtenir ainsi des conditions de paix plus favorables. Le vainqueur n'ose infliger la peine de mort qu'à ceux qui se sont rendus coupables d'un crime, par exemple aux pirates, aux

espions, aux pillards. Mais cela suppose une procédure judiciaire, fût-elle même des plus sommaires (loi martiale). Il n'y a plus ici combat, il y a application du droit pénal.

Le droit de faire prisonniers les ressortissants de l'état ennemi, et plus spécialement ceux d'entre eux qui ont pris une part directe aux hostilités, est restreint par le but de la guerre. Il ne peut être employé que comme moyen d'arriver à la paix. Les prisonniers de guerre ne sont plus, comme dans l'antiquité, des esclaves temporaires. Les principes posés en 1785, dans un traité entre la Prusse et les États-Unis, sont devenus droit général. Les prisonniers ne peuvent être traités comme des condamnés, enfermés dans des maisons de correction. Leur liberté n'est restreinte que par mesure de sûreté, et pour contraindre l'ennemi à faire plus vite la paix. Ils ne peuvent être maltraités, tourmentés ; on ne peut les obliger à des travaux hors de proportion avec leur position dans la société, même lorsqu'on exige d'eux de pourvoir eux-mêmes à leur entretien. On ne peut restreindre leurs occupations, leurs mouvements, plus que la sûreté publique ne l'exige; il est même d'usage aujourd'hui d'accorder sur parole une liberté relative aux officiers prisonniers; on ne doit les soumettre à une surveillance plus sévère que s'ils abusent de leur liberté contre l'état dont ils sont les prisonniers, ou s'ils tentent de s'évader. On doit permettre aussi aux prisonniers de guerre toutes les facilités de vie qu'ils peuvent s'accorder à leurs frais ou que leurs amis ou compatriotes leur procurent, tant qu'il n'en résulte pas de dangers pour la sûreté et l'ordre publics.

Le droit international actuel a fait aussi de nobles efforts pour procurer aux blessés les soins nécessaires. Le congrès international de Genève en 1864, convoqué sur la proposition de la Suisse, et dont les décisions ont été acceptées par presque tous les états civilisés, a reconnu le principe que l'on doit donner aux blessés de l'ennemi les mêmes soins médicaux qu'à ceux de son propre parti. C'est sous cette forme que le droit international a interprété et appliqué la parole du Christ : « Aimez vos ennemis. »

Biens de l'ennemi dans les guerres continentales.

Les progrès du nouveau droit international, en ce qui concerne le respect et la protection de la propriété de l'ennemi,

sont aussi très considérables, quoiqu'on doive faire encore une grande différence entre la guerre maritime et la guerre continentale. La barbarie des anciens âges a été moins vite et moins complètement renversée sur mer que sur terre.

Les peuples de l'antiquité, ne reconnaissant aucun droit à l'ennemi, s'attribuaient le droit d'occuper librement et d'enlever les biens de ceux qu'ils nommaient leurs ennemis. Les biens-fonds étaient acquis par l'état vainqueur; les meubles étaient saisis par les troupes et livrés au général, qui en disposait suivant son bon plaisir. Aucune règle, aucun principe n'empêchait l'armée de brûler les maisons de l'ennemi ou de ravager les plantations. La coutume était souvent, il est vrai, plus humaine que le droit; on usait de ménagements par politique, et quand bien même le droit eût autorisé la dévastation ou les violences. Les lois relatives au mode de faire la guerre étaient à cette époque encore barbares : on en vit trop souvent les hideuses conséquences s'étaler sans honte et sans retenue.

Au moyen âge les choses n'étaient pas très différentes. Les luttes entre seigneurs étaient moins sanglantes que les batailles antiques, mais d'autant plus redoutables par contre pour la petite propriété et le bien-être des populations. Les propriétaires fonciers n'étaient pas, en général, dépouillés de leurs terres, mais on incendiait les villages, détruisait les châteaux, coupait les arbres, enlevait le bétail, saisissait la fortune des gens les plus paisibles.

Les salutaires effets du principe moderne, que la guerre est dirigée contre l'état et non contre les particuliers, se font également sentir ici.

Il y a lieu de distinguer la fortune publique et la fortune privée. La fortune publique, c'est-à-dire ce qui appartient à l'état ennemi, peut en guerre être séquestrée ou saisie. Avant tout on s'empare des choses qui sont en rapport direct avec la guerre, des armes, des arsenaux, magasins, munitions, caisses publiques destinées à la guerre; car l'usage de la force doit servir avant tout à priver l'ennemi des moyens de faire la guerre ou de résister. A mesure qu'on pénètre dans le territoire ennemi, on saisit les rênes du gouvernement, et s'attribue provisoirement les pouvoirs publics. On dispose donc des édifices publics, encaisse les impôts et contributions de toute nature, et met la main sur les caisses publiques; car tout cela sert à réduire l'état ennemi aux abois et

à le contraindre à faire la paix. Aujourd'hui le monde civilisé est parvenu à faire des distinctions moins grossières et qui ont une grande importance. Tout ce que nous avons nommé « fortune publique » ne sert pas directement à atteindre les buts militaires ou politiques de l'État, et par conséquent cette fortune publique n'est pas toujours pour lui un moyen de guerre. Bon nombre d'établissements publics ont un but social plutôt que politique. Les temples sont consacrés aux besoins religieux des habitants; les hôpitaux sont destinés aux malades; les écoles, les bibliothèques, les laboratoires, les collections sont fondés pour favoriser le développement de l'instruction publique; on les a consacrés à la science. Aussi ne doivent-ils pas être considérés comme « fortune publique » dans le sens que les lois de la guerre donnent à ce mot; on ne doit pas les soustraire à leur destination. C'est ce qu'ont déjà exprimé les instructions données par Lincoln aux armées des États-Unis (§ 34). L'enlèvement d'objets ou de documents ayant une valeur artistique, bien qu'encore en usage dans les guerres de la Révolution au commencement de ce siècle, est déjà envisagé par l'opinion publique comme un acte de vandalisme, parce que les objets d'art ne sont pas en rapport direct avec le but poursuivi par l'état en faisant la guerre, mais sont les monuments éternels du développement pacifique des nations.

Du moment où le droit international actuel en est arrivé à protéger des atteintes de l'ennemi certains biens faisant partie du domaine public, il va de soi qu'il accorde en plein sa protection à la propriété privée. On ne reconnaît plus au vainqueur le droit de s'approprier les immeubles appartenant aux ressortissants de l'état ennemi. La conquête est un acte de l'état; elle laisse la propriété privée complètement intacte; la cour de cassation française a donc prononcé avec pleine justice que la fortune privée des souverains ennemis ne peut être l'objet d'une conquête et que le vainqueur peut seulement saisir les domaines de la couronne. La propriété privée n'est atteinte par la guerre que dans la mesure en laquelle elle est soumise à l'état. Les propriétaires fonciers ne peuvent s'opposer à ce que l'armée occupe leurs maisons ou leurs terres, lorsque les opérations militaires l'exigent. Mais aussitôt que cette nécessité a cessé, la règle de la libre propriété privée rentre de plein droit en vigueur.

Enfin, malgré les nombreuses et respectables autorités romaines ou autres, le développement de la civilisation a réussi à

faire comprendre que le droit de faire du butin en guerre est une injustice flagrante, absolument incompatible avec l'organisation actuelle du monde. Il est honteux pour la science du droit de n'avoir reconnu sur ce point la vérité, que lorsque les différents états eurent défendu à leurs armées de piller l'ennemi. Pendant que nos jurisconsultes se laissaient éblouir par la tradition et par des fictions légales, les généraux travaillaient énergiquement à abolir ce vol manifeste, que les savants s'efforçaient en vain de faire passer pour un droit. Sur quoi se fonderait ce prétendu droit ? Sur l'idée absurde de l'antiquité que l'ennemi est un être sans droits ? Mais l'ennemi est un homme, et tout homme a des droits. Ou encore sur l'idée qu'en guerre, c'est la force qui règle tout ? Mais c'est précisément la tâche du droit international de restreindre, autant que possible, le domaine de la force brutale. Ou peut-être sur l'idée que nuire à l'ennemi est un droit naturel en temps de guerre ? Mais les particuliers, en leur qualité de particuliers, ne sont pas des ennemis, et l'on ne peut, par suite, porter arbitrairement atteinte à la propriété privée. Ou enfin serait-ce sur un accord de tous les peuples ? Mais les peuples civilisés envisagent que faire du butin en guerre, c'est un vol à main armée.

Les idées sur la manière de faire la guerre ont aujourd'hui tellement changé, qu'on a érigé en principe l'obligation d'acheter et de payer comptant même les vivres dont l'armée a besoin en pays ennemi. La maxime odieuse que « la guerre doit se nourrir elle-même » et que les armées peuvent vivre en pays ennemi au frais des habitants, maxime reconnue pendant la guerre de Trente Ans et même pendant les guerres de la Révolution, à la fin du siècle dernier et au commencement de ce siècle, est aujourd'hui rejetée par l'opinion publique comme une barbarie. En cas de nécessité absolue sans doute, lorsque les vivres ou autres objets indispensables font défaut, et qu'on ne peut se les procurer en la forme ordinaire, parce que les habitants ne veulent pas vendre ou que les livraisons sont en retard, on ne pourra empêcher les troupes de s'approprier de vive force des objets sans lesquels elles ne peuvent subsister et réaliser le but de la guerre, car l'état ne peut sacrifier son existence au maintien du droit privé. Ce dernier doit au contraire être violé, lorsque la nécessité et le salut public l'exigent. Mais, même dans ces cas extrêmes, on admet partout aujourd'hui l'obligation de dédommager les inté-

ressés, à moins que ces derniers ne soient tenus par les lois du pays à fournir gratuitement aux armées le logement ou les moyens de transport. On préfère toujours aussi imposer régulièrement aux habitants des contributions de guerre, plutôt que d'autoriser les soldats à se nourrir en maraudant à droite et à gauche.

On permet encore moins aux soldats de voler ou de maltraiter les personnes chez lesquelles ils se trouvent en logement militaire. Il y a violation du droit international actuel, lorsque de tels faits ont lieu par vengeance ou amour du gain, ou sont tolérés par les officiers. L'honneur des armées disciplinées et de la civilisation appliquée à la guerre, exige la punition sévère de tous les abus de ce genre.

C'est tout à fait exceptionnellement qu'on permet encore, dans la guerre continentale du moins, de faire du butin. L'équipement des soldats ennemis, leurs armes, leurs chevaux, peuvent encore aujourd'hui être saisis, parce que ces objets peuvent être considérés comme des moyens de faire la guerre, et que leur caractère de propriété privée reste ici à l'arrière-plan. Ces choses servent à faire la guerre et sont le prix du vainqueur. Mais enlever à un ennemi vaincu son argent ou autres objets de valeur, est considéré comme un acte indigne, contraire aux lois de la guerre des nations civilisées; les prisonniers de guerre conserveront donc tous leurs droits sur les objets dont ils ont la propriété privée. Si par contre un officier est porteur de sommes importantes, hors de toute proportion avec ses besoins personnels, on sera autorisé à considérer ces sommes, non point comme sa propriété mais comme destinées à la guerre, et par conséquent propriété de l'état au service duquel se trouve l'officier en question.

On accorde aussi en général au vainqueur le droit d'enlever à l'ennemi tombé sur le champ de bataille ce qu'il peut avoir sur lui. Cette mesure n'a rien de bien blâmable en elle-même; mais si le vainqueur a de l'honneur, il ne s'appropriera ce qu'il a trouvé sur sa victime que s'il ne connaît pas les héritiers du défunt, et le restituera aussitôt que la preuve d'un droit meilleur lui sera fournie. Le maraudage sur les champs de bataille n'est par contre toléré en aucune façon aujourd'hui; il est envisagé comme un crime très grave et puni avec une grande sévérité.

On justifie encore quelquefois le droit d'un chef de permettre à ses troupes le pillage d'une place défendue avec opiniâtreté; on

envisage comme nécessaire à la réussite de la guerre de pouvoir encourager les assaillants en leur faisant entrevoir de gros gains. Mais ici encore c'est l'ancienne barbarie qui essaie de relever la tête. C'est en se basant sur les mêmes motifs mauvais qu'on accordait jadis aux assaillants le droit d'abuser des femmes de la place assiégée. Ce qui de sa nature est inique et honteux, ne peut être promis comme récompense, et ne doit pas pouvoir être employé comme moyen d'exciter une armée à remplir son devoir.

La conférence de Bruxelles réunie en 1874 pour la codification des lois de la guerre, a, en conséquence, complètement interdit le pillage.

Biens de l'ennemi en temps de guerre maritime.

Les principes protecteurs de la propriété privée, ont rencontré des obstacles beaucoup plus nombreux dans la guerre maritime. Les idées rétrogrades ont été principalement défendues par un état qui, sous d'autres rapports, a contribué d'une façon considérable au développement du droit international dans un sens humanitaire : nous voulons parler de la plus grande puissance maritime des temps modernes, l'Angleterre.

Les hommes d'état et les jurisconsultes anglais affirmaient que l'on devait, dans les guerres maritimes, maintenir le droit de s'emparer des biens de l'ennemi. Ils soutinrent même cette idée après qu'on l'eût rejetée pour les guerres sur la terre ferme. Ils faisaient remarquer que les puissances continentales avaient en main, par la prise en possession du territoire ennemi, un moyen puissant de contraindre l'état avec lequel elles sont en guerre à reconnaître leurs prétentions; que les puissances maritimes par contre n'avaient pas cette ressource, parce que leur force se restreint à la mer et aux côtes. Ils basaient sur cette distinction la nécessité pour les puissances maritimes de se pourvoir d'un autre moyen de contrainte; et suivant eux, la seule voie à suivre est d'anéantir le commerce maritime et de s'emparer des navires ou marchandises de l'ennemi. Mais l'insuffisance des moyens légitimes de faire la guerre, ne peut jamais justifier l'emploi des moyens illégitimes. Le ministre des finances auquel un emprunt n'a pas réussi, n'a pas le droit de remplir les caisses de l'état en

prenant aux riches leur argent. De même le capitaine d'un bâtiment de guerre ne saurait avoir le droit d'enlever sur mer les biens des particuliers, sous prétexte que les boulets sortis des canons de son navire ne pénètrent pas à l'intérieur du pays. Les marchands de l'état ennemi, en tant que marchands, ne sont pas des ennemis, pas plus vis-à-vis d'une puissance maritime que vis-à-vis d'une puissance continentale. Et si la puissance non maritime est contrainte de respecter la fortune des particuliers, la puissance maritime aura les mêmes devoirs à observer et pour les mêmes motifs. On pourrait tout aussi bien justifier l'ancienne manière barbare de faire la guerre sur terre, en prétendant qu'il est absolument nécessaire de nuire autant que possible aux ressortissants de l'état ennemi, pour contraindre celui-ci à céder plus vite ; on a reconnu l'injustice et l'absurdité de cette manière d'agir, et on l'a abolie. On reconnaîtra que c'est une tache pour notre civilisation, que d'admettre le droit de saisir les biens des particuliers, sous prétexte qu'il y a guerre maritime avec l'état dont ceux-ci sont ressortissants.

Il y a une génération à peine, les choses allaient, il est vrai, encore plus mal qu'aujourd'hui. On considérait alors comme de bonne prise les navires de la nation ennemie et leur cargaison, ainsi que les marchandises de l'ennemi, même lorsqu'elles se trouvaient sur des navires neutres; et cependant il n'y avait point là propriété de l'état avec lequel on était en guerre, mais propriété de simples particuliers avec lesquels on n'était point en guerre. On ne se rendait pas même compte qu'en s'appropriant ainsi les biens de simples citoyens, on ne se bornait pas à faire usage de contrainte vis-à-vis de l'ennemi pour arriver à la paix; on n'entendait pas en effet se constituer par là un simple gage pour la sûreté de ses créances. La déclaration que ces objets étaient de bonne prise, avait des conséquences qui se faisaient sentir bien après la guerre, puisqu'on anéantissait ainsi à jamais les droits de citoyens paisibles.

On a fait depuis lors quelques progrès, malheureusement insuffisants, pour le perfectionnement des lois de la guerre maritime.

Mentionnons en particulier les mesures suivantes :

1. L'*abolition de la course.* Les puissances maritimes ne se contentaient pas jadis de porter atteinte au commerce maritime de l'ennemi au moyen de leur marine de guerre, et de nuire autant

que possible aux armateurs et négociants de la nation ennemie; ils faisaient appel à l'esprit batailleur de quelques particuliers et les autorisaient à armer des navires en course, les excitant par l'appât du gain. C'était une piraterie organisée par l'État. En vain Franklin et d'autres philanthropes du siècle dernier s'étaient prononcés contre cette coutume honteuse. Un traité entre les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et la Prusse (1785), par lequel ces deux puissances s'engageaient à ne pas accorder de lettres de marque, dans le cas où une guerre viendrait à éclater entre elles, ne trouva pas d'imitateurs. Pendant les guerres de Napoléon Ier, l'Angleterre avait interdit l'accès de la mer aux navires de commerce français, et les marchandises françaises étaient confisquées partout où flottait le pavillon anglais. Le blocus continental, organisé en Europe par l'empereur Napoléon uniquement à titre de représailles, ne put pas réussir à engager l'Angleterre à renoncer au système des prises maritimes.

Les puissances représentées en 1856 au congrès de Paris, ont enfin adopté ce principe important du droit international européen : « *La course est et demeure abolie.* » — Malheureusement l'opposition des Etats-Unis empêche de donner à ce principe une valeur pratique universelle. Le refus des Etats-Unis de s'associer à la déclaration du congrès de Paris, repose sur un motif qui est en soi parfaitement justifiable. Le président n'a point entendu par là approuver la course; il a voulu seulement déclarer que, tant que le droit de saisir les biens des particuliers en temps de guerre maritime n'aurait pas été abrogé, l'abolition de la course serait une mesure insuffisante et même dangereuse. Les grandes puissances maritimes, ayant à leur disposition une marine de guerre très forte, n'ont pas besoin de corsaires; leur supériorité sur les Etats ayant une marine marchande nombreuse, mais peu de bâtiments de guerre, s'accroît plutôt par l'abolition de la course, les navires marchands ne pouvant plus être transformés en bâtiments de guerre et munis de lettres de marque. Cependant ce refus des Etats-Unis était une faute, car il n'est pas juste de conserver ce qu'on déclare soi-même mauvais, parce qu'une autre injustice subsiste encore ; il n'est pas politique de rejeter le bien qu'on peut obtenir, parce que le mieux ne peut pas encore être acquis. L'abolition de la course conduit à l'abolition du droit de prises maritimes; elle n'empêche nullement un développement dans cette direction.

2. Les dangers à courir par les navires marchands ont été, de plus, diminués par un usage qu'ont admis les différentes puissances maritimes ; il est fixé un délai pendant lequel les navires de la nation ennemie peuvent, sans être inquiétés, quitter les ports de l'Etat avec lequel la guerre vient à éclater. L'Angleterre et la France ont, lors de la guerre de 1854 et 1855 avec la Russie, donné en cela un exemple digne d'être suivi.

3. On a de plus admis au congrès de Paris, en 1856, deux principes importants pour le droit international :

a) « *Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre.* » Comme aucun Etat n'a de droits de souveraineté sur la pleine mer, on reconnaît depuis longtemps que les navires ne relèvent en pleine mer que de leur propre état. Le pavillon national désigne l'état auquel le navire appartient ; le navire est considéré comme une partie flottante du territoire. Il était donc logique de respecter la propriété privée de l'ennemi sur un bâtiment neutre aussi bien que si elle se trouvait sur le territoire d'un état neutre, car la guerre ne peut porter atteinte au territoire neutre. La contrebande. de guerre fait exception, parce qu'elle est amenée à une des parties belligérantes pour lui permettre de réaliser le but de la guerre. Pour tout le reste, on admet la règle « navire libre, cargaison libre. »

b) *La marchandise neutre n'est pas saisissable, même sous pavillon ennemi* ; on n'ose s'emparer sur les navires ennemis que des marchandises de la nation ennemie. Il peut donc y avoïr « cargaison libre » sur « navire non libre. »

4. Enfin le congrès de Paris, en 1856, a restreint le *droit de blocus* dont on avait souvent abusé, en prononçant qu'un blocus, pour être reconnu, doit toujours être effectif. Le blocus n'a de valeur que si la puissance belligérante qui l'a ordonné l'exécute réellement et le maintient avec succès ; le blocus n'est donc pas reconnu si cette puissance ne possède pas les navires de guerre nécessaires pour empêcher complètement l'entrée et la sortie des ports bloqués.

Voilà tout autant de restrictions importantes du droit de saisir les biens des particuliers sur mer. Mais les lois de la guerre maritime ne seront vraiment conformes à notre civilisation que lorsqu'on aura aboli, sur mer aussi complètement que sur terre, le droit de faire des prises, et posé en principe que les navires et marchandises des armateurs et affréteurs doivent être, en temps

de guerre, aussi respectés que la fortune privée des habitants du territoire ennemi. Ce développement du droit international ne se fera pas longtemps attendre. Les puissances maritimes qui n'avaient pas voulu reconnaître sur ce point les droits de la nature et la force de la logique, finiront par ouvrir l'oreille aux plaintes de leurs propres ressortissants. Le droit de saisir et d'amener les navires et marchandises ennemis n'atteint pas seulement la fortune de l'ennemi ; il lèse également les intérêts nationaux, car le commerce est toujours réciproque. Cette aggravation des maux de la guerre atteint également dans leur crédit et leur fortune les négociants des deux pays. La propriété privée d'une nation n'est elle-même en sûreté que si l'on accorde une protection suffisante à la propriété privée en général. Les idées du monde ont bien changé à cet égard depuis les guerres entre Napoléon Ier et l'Angleterre. Le commerce anglais, bien qu'universel, a besoin de garanties internationales presque tout autant que celui de la France, des Etats-Unis ou de l'Allemagne, car la marine militaire anglaise ne pourrait, malgré sa force, lutter contre les flottes de guerre ennemies et protéger en même temps les navires marchands anglais. Nous pouvons donc espérer que les propositions faites en 1859 par la ville de Brême au sujet de la protection à accorder au commerce maritime, seront approuvées par l'Angleterre, et prendront enfin dans le droit international la place qui leur revient. Malheureusement la tentative faite auprès de la France, au début de la guerre de 1870, pour obtenir l'abolition complète des prises maritimes et le respect de la marine marchande de l'ennemi, est restée sans résultat, ce qui a poussé l'Allemagne à user de représailles.

La neutralité.

Remarquons en terminant l'extension prise depuis la fin du siècle dernier par les droits et les obligations des états neutres. Les dangers de la guerre sont limités dans la mesure de l'accroissement des droits des neutres. Les états neutres entourent le théâtre de la guerre d'un cercle de territoires où règne la paix. A leurs frontières vient s'éteindre l'incendie.

Une tendance des plus louables s'est fait jour dans les campagnes récentes de Crimée, d'Italie et de Danemark ; les belligérants

ont cherché autant que possible à *localiser* la guerre, à restreindre l'usage de la force, à diminuer les maux inséparables de la guerre. Or l'accroissement successif des droits des neutres sert à localiser en grand la guerre; on protège ainsi le monde d'une conflagration universelle; la puissance de la paix est sauvegardée. Les états neutres sont les représentants de la paix, c'est-à-dire de la règle; ils cherchent à empêcher l'état exceptionnel dans lequel se trouvent les parties belligérantes; ils contribuent à adoucir les maux de la guerre, en offrant un asile aux fugitifs; ils facilitent les négociations et tâchent d'obtenir le rétablissement de la paix.

Un grand pas en avant a été fait en 1780, grâce à Catherine II, impératrice de Russie. Afin de protéger la navigation des neutres, elle régularisa, avec le concours de son chancelier Panin, ce qu'on est convenu d'appeler la « neutralité armée. » Une convention passée en 1800 entre la Russie, la Prusse, la Suède et le Danemark, contribua à l'accroissement des droits des neutres, et les principes posés alors furent reconnus d'une manière générale en 1856 au congrès de Paris. Il s'élève encore des doutes sur la définition de la contrebande de guerre, et l'état d'incertitude qui en résulte nuit à la sûreté du commerce. Mais pour le cas où l'on soupçonne qu'un navire transporte de la contrebande, on a réglé avec soin le droit de visite, que les navires de guerre exerçaient jadis sans ménagement. Il y aura, il est vrai, peu de garanties d'impartialité, tant qu'un belligérant nommera la totalité des membres du conseil des prises chargé de trancher la question de savoir si un navire neutre portait de la contrebande de guerre, ou si ce navire a illégalement voulu forcer un blocus. — Les conseils des prises sont, du reste, devenus ces dernières années moins partiaux que jadis ; ils ne présument plus avec autant de facilité ou de passion la culpabilité du navire saisi; ils tiennent davantage compte de la défense, et les libérations sont devenues moins rares. Mais on ne veut pas encore renoncer à ces tribunaux nommés exclusivement par une des parties, et cela n'est pas fait pour inspirer aux neutres une grande confiance.

Si les neutres ont des droits, ils ont aussi des obligations. En exigeant les plus grands égards pour leur attitude pacifique, ils ne doivent pas, de leur côté, prendre indirectement part à la guerre, s'ils veulent qu'on respecte leur neutralité. S'ils soutiennent l'ennemi, ils cessent d'être neutres, car être neutre, c'est ne pas prendre part à la guerre, ni d'un côté ni de l'autre.

Un fait qui a exercé une grande influence sur la détermination des droits et des obligations des neutres, c'est la déclaration des droits des neutres, proclamée en premier lieu en 1794 aux États-Unis par les soins de Hamilton et avec le concours de Washington; cette déclaration fut révisée en 1818, et fut en 1819 imitée et développée par le parlement anglais. La récente guerre civile aux États-Unis a, il est vrai, affaibli dans une certaine mesure la confiance en l'efficacité de ces lois sur la neutralité. Les États-Unis se sont plaints de ce que l'Angleterre n'avait pas empêché avec assez de soins et d'énergie les sympathies sudistes de se manifester par des actes, et en particulier de ce que l'Angleterre avait laissé armer chez elle des corsaires pour les états rebelles. Le conflit est devenu assez grave pour qu'une prise d'armes fût à craindre. La sagesse des gouvernements intéressés a permis d'obtenir une solution pacifique, et la question a été réglée par l'arbitrage de Genève. La guerre franco-allemande de 1870-71, a fait sentir aussi la nécessité de préciser les devoirs des neutres.

On voit par ce qui précède qu'il peut y avoir collision entre l'intérêt des neutres qui les pousse à faire des affaires commerciales avec les parties belligérantes, et l'axiome que les neutres doivent s'abstenir de toute participation à la guerre; il y a lutte entre ces deux principes ; un équilibre parfait est encore à trouver.

Développement national; vie indépendante des peuples.

On entend souvent dire de nos jours que l'existence des états n'est plus garantie comme jadis par le droit international; que la révolution intérieure, les influences étrangères, menacent tous les pouvoirs constitués, et qu'aussitôt après le renversement des autorités légalement établies, on s'empresse de reconnaître et de légitimer les *faits accomplis*, c'est-à-dire le plus souvent l'injustice victorieuse. On accuse le droit international actuel de n'avoir plus le sentiment de la stabilité des états et de la sûreté des gouvernements, et de justifier complétement les succès remportés par la force brutale.

On pourrait se demander si ceux qui parlent ainsi n'ont pas eux-mêmes perdu le sentiment de ce qu'est le droit international et le droit public en général.

Les modifications que subit la constitution d'un état, le change-

ment de souverain ou de dynastie, sont le plus souvent des faits qui font partie de la vie d'un état ou d'un peuple donnés ; on doit donc les juger avant tout d'après le droit public de cet état, et non d'après le droit international, Le droit international ne règle pas ce qui concerne les états pris isolément; il ne fait que déterminer leurs rapports entre eux. C'est seulement en seconde ligne que le droit international pourra avoir à trancher la question de savoir si un état, dont le gouvernement a changé de fait, devra être reconnu comme personne souveraine et faisant partie du concert des états. La conduite à suivre par le droit international sera donc le plus souvent indiquée d'avance par le droit public. Les reproches en question, même s'ils étaient fondés, s'adresseraient ainsi plutôt au droit public moderne qu'au droit international. Ce dernier est en effet à la fois appelé et contraint à reconnaître les états tels qu'ils se forment ou existent dans le monde, et à régler les rapports de ces divers états entre eux.

Les puissances de la Sainte-Alliance essayèrent, à l'époque de la Restauration (1815-1830), tant au congrès d'Aix-la-Chapelle que surtout à ceux de Vérone et de Laybach, d'ériger le principe de la légimité dynastique en règle fondamentale du droit international européen. Toute restriction à la puissance absolue des souverains, toute modification territoriale, étaient envisagées comme une révolution épouvantable; les cinq grandes puissances, qui se considéraient comme appelées à sauvegarder et à garantir le droit en Europe, regardaient comme un de leurs principaux devoirs de protéger les autorités existantes.

L'histoire a jugé cette tentative; elle a mis a nu sans ménagements l'impossibilité pratique et les dangers de ce système.

L'idée du moyen âge, remise plus ou moins en vigueur par la théorie légitimiste, était que la souveraineté est une espèce de fief remis par Dieu à telle ou telle dynastie; le souverain peut disposer arbitrairement de ses états, aussi bien que le propriétaire peut user et abuser de sa chose. A ce point de vue, la lutte pour le gouvernement d'un pays est l'équivalent de la lutte entre le propriétaire et le voleur. La théorie de la légitimité admet donc comme tout naturel que l'on doive garantir les trônes, au même titre qu'on protège le propriétaire contre tout trouble apporté à sa possession.

Cette théorie des droits des monarques est vraiment puérile. Le droit et le devoir (on ne peut les séparer) de gouverner un

peuple, n'est point un droit privé, une propriété, le droit d'une famille. Le peuple est un être qui vit; le souverain n'est pas en dehors du peuple comme le propriétaire d'un troupeau; il fait partie du peuple comme chef du peuple. Son droit est à la fois un droit et un devoir d'ordre public. Les questions relatives à la souveraineté ne doivent donc point être tranchées d'après les règles du droit privé sur la propriété et la possession, d'après les principes du droit pénal sur le vol, mais en se plaçant au point de vue du peuple et de l'état.

Voilà ce qu'a compris peu à peu le droit international moderne, à mesure qu'il se dépouillait lentement du vieux manteau troué de la théorie légitimiste.

Le droit a fait un grand pas en avant, en reconnaissant enfin que les peuples sont des êtres qui vivent, et que le droit constitutionnel et le droit public, ces expressions de la vie politique d'un peuple, doivent subir les transformations nécessaires pour permettre à ce peuple de vivre et de se développer.

Les jurisconsultes travaillent encore à cette œuvre de transformation du droit public, tout comme le monde cherche à renverser les états du moyen âge basés sur les droits des princes, pour les remplacer par des états modernes ayant le peuple pour fondement.

Nous pouvons déjà aujourd'hui jeter un regard de satisfaction sur les progrès réalisés, et proclamer comme résultat des luttes de notre siècle les principes suivants, que leur admission par tous les états civilisés nous permet d'élever au rang de règles internationales :

1. L'autorité du droit historique et des formules diminue dans la proportion en laquelle il devient évident que ce droit met en danger la vie de l'état au lieu de lui être utile, rend impossible le développement du droit public au lieu de le régulariser.

2. Le droit public n'a de valeur que s'il est viable; il n'est pas viable lorsqu'il est impuissant ou inexécutable.

3. On doit, à côté du droit que les états ont d'exister, reconnaître aussi celui qu'ils ont de progresser.

4. Le droit international accepte les résultats de l'histoire. Il ne se borne pas à accepter les faits qui sont devenus le fondement de la vie d'un peuple; il les envisage comme le développement du droit dans l'histoire.

5. Le droit international respecte le *droit des peuples* de déter-

miner eux-mêmes la forme du lien qui doit les réunir dans une vie commune, et leur reconnaît le droit de se donner eux-mêmes une constitution.

En examinant donc avec un peu de soin l'accusation de manquer de principes, portée contre le droit international moderne, on voit que cette accusation est dépourvue de tout fondement. Sous ce rapport, le congrès de Berlin de 1878, en reconnaissant et en préparant en Orient la formation de nouveaux États, a créé des précédents dignes de remarque. — De même que le corps humain réclame des changements continuels pour faire face aux besoins successifs de la vie, de même le droit public d'un peuple doit être susceptible et désireux de progresser, afin de pouvoir mettre toujours les institutions en mesure d'assurer et de développer en tout temps l'accomplissement de leur but, s'avoir la vie continue et progressive du peuple. De même que le sang est constamment renouvelé dans le corps humain, ainsi le corps de l'État est sans cesse renouvelé par le changement des hommes. C'est au contraire le mérite et la gloire des temps modernes, d'avoir fait de ce droit un principe de vie et de progrès, au lieu d'un germe de mort qu'il était jadis. Se perfectionner elle même, voilà la tâche de l'humanité, et cela aussi bien sur le terrain du droit que dans tout autre domaine de l'intelligence.

Les divers points que nous venons de relever suffiront pour donner un tableau des progrès considérables faits dans les dertemps par le droit international. Ils serviront d'autre part à faire ressortir les progrès qu'il faut encore réaliser pour que ce droit arrive à remplir sa mission civilisatrice et humanitaire.

La science a eu une grande influence pour fonder et faire respecter le droit international. Elle a maintenant le devoir d'en préparer le développement ultérieur et d'ouvrir la voie à de nouveaux progrès. Sans doute ce sont les hommes d'état qui, dans la pratique des affaires, ont en main le perfectionnement du droit international. Mais le principal levier du progrès sera évidemment l'opinion publique. Il importe qu'elle connaisse et approuve les principes qu'il y a lieu de faire prévaloir, et que la conscience

publique soit éclairée à cet égard. Plus ces principes seront répandus et universellement admis, plus le sentiment clair du droit se développera dans l'humanité, plus aussi l'efficacité du droit international sera assurée dans le monde. La puissance de la pensée humaine doit s'affirmer dans le droit international. Sans doute ce droit n'a pas encore un caractère aussi précis que les autres branches de la science juridique; mais de jour en jour il se développe et s'approche de son but; il devient mieux le droit de l'humanité.

DROIT INTERNATIONAL

LIVRE I.

PRINCIPES FONDAMENTAUX, NATURE ET LIMITES DU DROIT INTERNATIONAL.

1

Le droit international est l'ensemble des faits et des principes reconnus qui réunissent les divers états en association juridique et humanitaire, et qui assurent en outre aux citoyens des divers état sune protection commune pour les droits généraux résultant de leur qualité d'homme.

1. La « reconnaissance » des règles admises entre les états a une portée plus considérable que la « connaissance » de ces règles. Cette dernière peut être théorie pure. La première implique par contre l'admission de ces règles dans la vie des peuples. Connaître une vérité n'est pas encore créer un droit. Il n'y a de droit que lorsque la conscience de ce droit a été assez puissante pour le faire mettre en pratique.

2. Le droit international (Voelkerrecht) règle avant tout les rapports des états entre eux. Son objet rentre donc principalement dans le domaine du droit constitutionnel. Dans ce sens, on pourrait aussi, au point de vue des états pris isolément, l'appeler « droit constitutionnel externe. » Mais cette dénomination est incorrecte, parce que le droit international a un caractère essentiellement universel, parce qu'il est le droit de l'humanité. Grotius l'avait reconnu : *Proleg.* 17 : *Sicut cujusque civitatis jura utilitatem suæ civitatis respiciunt, ita inter civitates aut omnes aut plerasque ex consensu jura quædam nasci potuerunt et nata apparent, quæ utilitatem resciperent non cœtuum singulorum, sed magnæ illius universitatis, et hoc jus est quod gentium dicitur.*

Le droit international règle en outre les rapports entre les simples citoyens en ce qui concerne les droits qui leur sont universellement reconnus, et qui sont placés sous la protection du monde civilisé, comme la liberté individuelle, la liberté de conscience ou de culte. Les Allemands emploient dans ce sens restreint le terme d'*internationales Recht*.

Les Anglo-Américains parlent dans le sens général d' « *international law*, » parce que, avec les Français, ils désignent par le mot « nation » ce que les Allemands nomment « *Volk*, » « *populus*, » c'est-à-dire le peuple organisé en état, l'état vivant, et non point cette simple communauté de langage et de développement intellectuel que les Allemands appellent « *nation*. »

Dans les pays de langue française, on se sert le plus souvent du terme de « droit des gens. » Cette expression, mauvaise imitation du mot latin *jus gentium*, est vieillie aujourd'hui. Nous nous joindrons donc aux Anglo-Américains pour admettre le terme de *droit international*, employé dans plusieurs traités, et qui a passé dans la plupart des nouveaux ouvrages scientifiques français.

2

La nature humaine est le lien naturel entre les peuples; c'est sur elle que repose l'unité de l'humanité. — En conséquence, chaque peuple a le droit d'exiger que les autres respectent en lui la nature humaine, et il a l'obligation de la respecter chez les autres.

C'est là l'égalité entre les peuples.

1. Dans tous les temps quelques sages ont admis cette vérité. Mais elle n'a été reconnue que par le droit moderne; et aujourd'hui encore, l'égoïsme, les préjugés, les haines confessionnelles ou nationales, mettent sans cesse des entraves à son application universelle.

3

Il ne dépend pas du *bon plaisir* d'un état de respecter ou de rejeter le droit international. Aucun état ne pouvant refuser d'avoir la nature humaine pour base, ne peut se soustraire aux devoirs que l'humanité lui impose.

1. Si le droit international était exclusivement le produit de la libre volonté des états, aucun d'eux ne serait obligé vis-à-vis des autres d'en respecter les principes, quand ces principes n'auraient pas été sanctionnés par un traité. On ne pourrait pas même s'expliquer pourquoi les traités obligent encore les parties contractantes, si celles-ci viennent à modifier leur volonté ; tout changement de volonté serait dans ce cas une modification du droit lui-même. Le droit international n'est obligatoire que parce qu'il est *nécessaire*, et ne dépend du bon plaisir de personne.

2. L'obligation de respecter le droit international, tant dans leurs relations réciproques que dans leurs rapports avec d'autres états, a été reconnue par les cinq grandes puissances européennes au congrès d'Aix-la-Chapelle : Déclaration du 15 novembre 1818 : « Les souverains, en formant cette « union auguste, ont regardé comme la base fondamentale leur invariable « résolution de ne jamais s'écarter, ni entre eux ni dans leurs relations avec « d'autres états, de l'observation la plus stricte des principes du droit des « gens, principes qui, dans leur application à un état de paix permanent, peu- « vent seuls garantir efficacement l'indépendance de chaque gouvernement « et la stabilité de l'association générale. »

4

Le domaine et la portée pratique du droit international augmentent dans la même mesure que le sentiment de la solidarité humaine. Car le droit international dépend de la conscience que l'humanité a ses droits.

1. Voir sur ce point l'introduction.

5

Les nations civilisées sont plus particulièrement appelées à développer le sentiment des droits communs à l'humanité. Leurs gouvernements sont aussi, plus que tous les autres, tenus de satisfaire aux obligations qui en résultent; ils sont donc plus spécialement les représentants et les garants du droit international.

1. L'essence de la civilisation consiste, comme le disait déjà Dante, dans le développement harmonique de l'humanité. Le droit international est un des fruits les plus précieux de la civilisation, car il est, de son essence, une organisation de l'humanité. La prétention des états européens et américains d'être, plus spécialement que tous les autres, les représentants et les protecteurs du droit international, serait absurde, si elle ne se fondait pas sur la civilisation plus avancée de ces états.

6

Quoique le droit international actuel se soit formé d'abord entre les nations chrétiennes, et doive mainte conquête à la religion chrétienne, il n'est cependant pas inséparable de la foi chrétienne, ni restreint au monde chrétien.

Sa base caractéristique est la nature humaine. Son but est l'organisation de l'humanité. Ses moyens sont ceux qu'admet le droit

des états. Son perfectionnement est l'œuvre des jurisconsultes et des hommes d'état.

Le droit international, droit général de l'humanité, réunit les chrétiens et les mahométans, les bouddhistes et les brahmanistes, les disciples de Confucius et les adorateurs des étoiles, les croyants et lés non croyants.

1. En opposition avec les principes posés par la science moderne comme fondement du droit international, la Sainte-Alliance des trois puissances de l'Europe orientale avait encore une fois tenté de baser ce droit sur la religion chrétienne (14-26 septembre 1815). « L'empereur d'Autriche, le roi de Prusse « et l'empereur de Russie... déclarent solennellement que le présent acte n'a « pour objet que de manifester à la face de l'univers leur détermination iné- « branlable de ne prendre pour règle de leur conduite, soit dans l'adminis- « tration de leurs états respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout « autre gouvernement, que les préceptes de cette religion sainte, préceptes de « justice, de charité et de paix, qui, loin d'être uniquement applicables à la « vie privée, doivent au contraire influer directement sur les résolutions des « princes et guider toutes leurs démarches, comme étant le seul moyen de « consolider les institutions humaines et de remédier à leurs imperfec- « tions. »

Cette tentative ne pouvait réussir. Jésus-Christ, en effet, n'a pas cherché à donner au monde une organisation politique; il n'a pas proclamé des règles de droit. Les conflits d'intérêts entre les alliés, les besoins pressants de réforme, l'esprit d'indépendance de la philosophie moderne et de la science du droit, eurent bientôt fait justice des théories en vigueur à l'époque de la Restauration.

2. La *Religion* unit les hommes à *Dieu*. Le *Droit* règle les rapports des *hommes* entre eux. Les questions de droit international doivent donc être décidées, non d'après des dogmes révélés, mais d'après des règles humaines. Le moyen âge a pu trouver naturel de restreindre le droit international à l'humanité chrétienne, et les états mahométans de faire payer le tribut aux infidèles. L'humanité actuelle, quoique soumise à l'action de religions différentes, a conscience de son unité. Un état n'acquiert pas des droits spéciaux vis-à-vis d'un autre, parce que l'un d'eux est chrétien et l'autre mahométan. Personne ne peut se soustraire aux devoirs que lui impose la qualité d'homme, sous le prétexte qu'il est orthodoxe et qu'un autre ne l'est pas.

7

Le droit international n'est pas restreint à la famille des peuples européens. Son domaine s'étend à toute la surface de la terre.

1. Le droit international actuel est né dans la famille des peuples européens, auxquels nous ajoutons naturellement les colonies d'Amérique. C'est par l'influence des nations européennes qu'il se répand successivement sur notre globe. Voir art. 3. Les races latines et germaniques y ont le plus contribué,

mais c'est précisément parce que ces races ont dans leur génie quelque chose d'universel, qu'elles rejettent en principe la limitation du droit international a certains peuples, et veulent être justes envers tous. Pufendorff et Montesquieu avaient déjà proclamé hautement cette idée, et cependant la littérature et la pratique ont soutenu jusqu'à nos jours l'ancienne théorie du moyen âge que le droit international devait être restreint aux peuples chrétiens. Ce progrès a été réalisé en Europe par l'admission de la Turquie dans le concert des états européens en 1856; il a été inauguré dans l'Asie orientale par l'ouverture de la Chine au commerce en 1840, et du Japon en 1854. (V. Lawrence, Comm. sur les éléments du Droit Int. de Wheaton. Leipzig 1868, I, p. 126 et suiv.) L'extension du droit des gens aux peuples orientaux présente malheureusement encore de grandes difficultés. (Voir le questionnaire de l'institut de Droit International, de 1875. Annuaire de 1877, p. 141.)

8

Le domaine du droit international s'étend aussi loin que les droits de l'humanité. Dès que le domaine spécial des états commence, la loi particulière prime la loi générale.

Le droit international n'anéantit point l'indépendance et la liberté des états; il les présuppose et les respecte.

1. La naissance du droit public des divers états a précédé celle du droit international. Les peuples veillaient d'abord à leurs propres intérêts et étaient enclins, à l'origine, à considérer les autres peuples comme leurs *ennemis naturels*. Plus tard, ils comprirent que toutes les nations sont unies par des liens communs; ils apprirent à voir des frères chez les autres peuples.

9

Le droit international ne peut contraindre un état à abroger ou à modifier son droit particulier que dans la mesure en laquelle ce dernier paraît incompatible avec les principes nécessaires du droit international.

1. Exemples : l'abolition du commerce des esclaves et des marchés d'esclaves dans plusieurs états de l'Amérique et de l'Asie, la suppression de la piraterie chez les états barbaresques, l'ouverture des ports de l'Asie orientale au commerce des autres nations.

10

Bien que l'humanité soit arrivée à avoir conscience de ses intérêts communs et de son unité, elle n'est cependant pas organisée en état unitaire ni même en association ou en confédération.

Le droit international actuel n'est pas décrété et promulgué

sous forme de loi unitaire, ni soumis aux décisions d'une majorité prévue par des statuts.

1. On peut se représenter l'humanité comme une personne juridique, comme un état universel, peu importe que ce soit une monarchie ou une confédération embrassant le monde entier. (Voir Bluntschli. Lehre vom modernen Stat, vol. I, chap. II. Théorie générale de l'État, par Bluntschli, traduit par A. de Riedmatten, Paris, Guillaumin, 1877, p. 8 et suivantes.) Mais l'histoire nous montre que cette pensée n'a pas été réalisée. Il manque un *législateur universel*. — De nos jours, l'idée d'une confédération des états européens n'est plus trop excentrique, mais cette confédération n'existe pas encore, et par suite il n'est pas encore légalement possible de fixer, à la majorité des voix, des règles obligeant toute l'association. (Voir Bluntschli, Vesfassung des europarischen Statenvereins 1878.)

11

Puisqu'il n'existe pas de législateur universel, le monde doit se contenter aujourd'hui de la manière imparfaite en laquelle le droit international est actuellement formulé, savoir de la reconnaissance aussi générale et aussi uniforme que possible de ce droit par les divers états, spécialement par les états civilisés.

1. Comme les états sont la seule autorité existante, on ne peut éviter aujourd'hui une contradiction entre les principes universels du droit international et la forme particulariste en laquelle ils sont exprimés. Le droit international paraît l'œuvre des états particuliers, et, en réalité, il est le produit des convictions communes à tous les états.

Le gouvernement anglais en appelait, dans les termes suivants, à cette source originelle du droit international, à propos d'un conflit qui s'était élevé entre lui et le roi Frédéric II de Prusse : « Le droit international est fondé sur la justice, l'équité et la nature des choses, et il est confirmé par un long usage. » (Phillimore, Intern. Law, I, 21.)

12

Les principes du droit international peuvent être reconnus par les différents états, tant sous la forme de règles internationales que sous celle de règles de droit constitutionnel. Ils peuvent être formulés en commun par plusieurs états, aux congrès des souverains et de leurs ministres, ou aux conférences de leurs envoyés ou délégués, sous forme de protocoles ou de traités ; ils peuvent aussi l'être unilatéralement dans les lois ou ordonnances des divers états, ou s'affirmer dans les usages des nations.

1. Lorsque les chefs d'États (monarques, présidents de républiques) se réunis-

sent en personne avec leurs ministres des affaires étrangères pour délibérer et prendre des décisions en commun, on donnait à ces réunions le nom de *congrès*. Si par contre, la réunion se composait seulement d'envoyés ou délégués agissant au nom de leurs gouvernements, on parlait de *conférences*. Le congrès pouvait prendre immédiatement des décisions; la conférence nécessitait la ratification des gouvernements. Depuis le congrès de Paris en 1856, le concours personnel des souverains ou chefs d'États n'est plus considéré comme indispensable pour qu'il y ait congrès, pourvu que les *hommes d'État dirigeants* se réunissent et que l'assemblée ne se compose pas de simples envoyés ou délégués. — Même s'il y a congrès, la formule de la réserve de ratification par le souverain peut être insérée; c'est une question de forme, puisque, politiquement, ce sont les hommes composant le congrès qui décident. La distinction est donc devenue, dans les dernières années, plutôt *politique* que *juridique*. Les congrès sont plus solennels, ont plus grande autorité politique, ont pour but de traiter des questions plus importantes de la grande politique, tandis que les conférences s'occupent sous une forme modeste plutôt des affaires ordinaires et techniques.

2. Dans les *protocoles* sont consignées les déclarations et les décisions communes, et exceptionnellement aussi les réserves de l'un ou de l'autre des états représentés. La déclaration de la volonté de tous ne devient un traité que si l'on entend bien se lier vis-à-vis des autres parties contractantes; il n'y a plus simple traité, si l'on a voulu formuler certains principes qu'on regarde comme généralement admis, et que chaque état est tenu de respecter. (Art. 13.) Il arrive souvent que ce qu'on croyait d'abord une disposition de droit conventionnel se trouve être en réalité une loi naturelle, c'est-à-dire une règle de droit que le traité confirme, mais ne crée pas.

3. Lorsque les lois et ordonnances des états règlent des questions internationales, elles sont une source du droit international, lors même que, par leur forme, elles rentrent dans le domaine du droit public de ces états. Ici se rangent, par exemple, les règlements sur les prises maritimes, la loi nord-américaine sur la neutralité, etc.

13

L'acceptation et la mise en pratique d'un principe par les nations (*consensus gentium*) a une portée considérable, plutôt comme expression des convictions de l'humanité que comme manifestation de la volonté des divers états.

De même que la non observation d'une règle de droit dans quelques cas isolés ne saurait abroger cette règle, de même la résistance d'un état ne le libérerait point de l'obligation de respecter ses devoirs vis-à-vis des autres.

1. Les convictions populaires ne restent pas toujours les mêmes. Elles varient avec le temps et se modifient à mesure que l'esprit humain se développe. Les us et coutumes des peuples nous montrent à la fois leur opiniâtreté et leur amour du changement. (Art. 14.)

2. Le droit international *conventionnel*, c'est-à-dire reposant sur la volonté des parties contractantes, n'oblige que les parties contractantes. Le droit international *nécessaire* oblige par contre, dans la mesure en laquelle il est nécessaire, les états qui ne se sont pas prononcés, et même les états dissidents. La question de savoir si un principe est de droit conventionnel ou de droit nécessaire, ne doit pas être tranchée en prenant simplement tel ou tel traité pour base. Car ce traité peut fort bien formuler des règles purement conventionnelles, établies arbitrairement par les contractants, et exprimer en outre des principes généraux et nécessaires. (Voir plus bas, art. 110.)

14

Les us et coutumes d'une nation servent à juger des lois et des opinions de cette nation. Mais ces coutumes sont susceptibles de variations et d'améliorations. Le perfectionnement du droit international se manifeste surtout dans l'amélioration et l'élévation de l'esprit et des tendances qui se font jour dans les usages des nations.

1. Bynkershœck, de Reb. belli præf. : « Ut mores gentium mutantur, et mutatur jus gentium. » Quæst. Jur. Publ. II, 7. Inter mores gentium quæ nunc sunt et olim fuerunt, sollicite distinguendum est ; nam moribus censetur præcipua pars juris gentium. « De pro leg. præf. » Scio ex sola ratione aliud atque placere posse ; sed scio eam rationem vincere, quam usus probavit. Voir aussi la remarquable déclaration d'un juge d'appel anglais, lord Stowell, Phillimore, I, 46.

2. La manière dont s'exprime Vattel (Préliminaires, § 26), est peu précise et dangereuse : « Lorsqu'une coutume, un usage, est généralement établi, si elle est utile et raisonnable, elle devient obligatoire pour toutes les nations qui sont censées y avoir donné leur consentement ; et elles sont tenues à l'observer les unes envers les autres, tant qu'elles n'ont pas déclaré expressément ne vouloir plus la suivre. » Les états ne peuvent s'affranchir d'une règle établie par l'usage, que si cette règle n'est pas l'expression d'un droit nécessaire ; ils ne peuvent l'écarter arbitrairement que pour autant qu'elle est arbitraire.

15

Lorsque les usages anciens sont en contradiction avec les principes éternels de l'humanité et du droit naturel, ou lorsque les peuples civilisés et progressistes les réprouvent, ces coutumes ou usages n'obligent pas ou cessent d'obliger les États.

1. Le développement moral des peuples a amené partout l'abolition de l'esclavage et du droit de s'approprier, en guerre, les biens des citoyens de l'état ennemi, quoique cette abolition fût partout en contradiction avec les anciens usages.

16

Les actes des hommes d'état éclairés et les ouvrages de la science sont, au même titre que les us et coutumes des nations, l'expression des sentiments de l'humanité civilisée. Lorsque la science formule le droit, elle contribue à en répandre la connaissance; elle concourt au développement du droit dans les limites de son autorité sur les hommes et de son influence sur les actes et la ligne de conduite des états.

1. Grotius, I, I. XIV. « Probatur (jus gentium) pari modo quo jus non scriptum civile, usu perpetuo et testimonio peritorum. » Kent (Comm. of the Am. Law, I, p. 19). « In cases where the principal jurists agree, the presumption will be very great in favour of the solidity of their maxims. » La science du droit ne possède qu'une autorité morale, mais l'absence de législation internationale augmente la valeur des sources secondaires de notre droit. La science comble de nombreuses lacunes en développant et en proclamant, avec l'aide et l'autorité de la raison, les principes destinés à régler les rapports internationaux. Grotius, dans un ouvrage qui est devenu la base de la nouvelle science du droit international, en a appelé surtout aux témoignages des sages de toutes les époques, et, à son tour, il est devenu une autorité pour ses successeurs. Lorsqu'aujourd'hui Wheaton et Phillimore, Calvo et Dudley-Field, Heffter et Rolin-Jacquemyns sont d'accord sur un principe, on sera volontiers enclin à le considérer comme admis par le droit international moderne, lors même qu'aucun traité ne l'aurait proclamé et qu'il ne serait pas universellement mis en pratique. — Néanmoins, la critique est plus libre à l'égard des opinions des écrivains qu'à l'égard des règles reconnues par les traités.

LIVRE II.

LES PERSONNES EN DROIT INTERNATIONAL.

1. — Les états.

LA PERSONNALITÉ DES ÉTATS.

17

Les états sont les personnes du droit international.

1. La personnalité est une qualité nécessaire des états. Une personne, dans le sens juridique du mot, est un être capable d'acquérir ou de faire valoir des droits, et de contracter des obligations. L'état réglant et protégeant le droit sur son territoire, est chez lui la personne par excellence. L'état, à mesure qu'il entre en relations avec d'autres états, acquiert la qualité de personne internationale.

18

Le droit international organise les divers états, monarchiques ou républicains, représentatifs ou absolus, grands ou petits, en association juridique et humanitaire. Il n'exige pas une constitution spéciale ou une certaine étendue de territoire. Partout où un peuple, administré par un gouvernement, est devenu, sur un territoire déterminé, un tout offrant des garanties suffisantes de

stabilité, il est considéré comme un état par le droit international.

1. La constitution d'un état est déterminée, avant tout, par la nature et l'histoire du peuple de cet état. Elle est l'organisation de ce peuple en corps politique, et forme la base du droit public de cet état. C'est seulement lorsqu'une puissance agit à l'extérieur que le domaine du droit international commence. (Voir art. 39 et suiv., 115 et suiv.)

19

Un état momentané d'anarchie n'empêche pas la continuation de l'existence de l'état, tant qu'une réorganisation peut être prévue.

1. L'ordre de choses établi peut être momentanément ébranlé à la suite de révolutions ou de manœuvres séditieuses. Mais l'état ne cesse pas pour cela d'exister, pas plus qu'un homme ne perd sa qualité d'homme, lorsque la fièvre ou le délire troublent momentanément ses facultés. La France, à l'époque des massacres de septembre, en 1792, et Naples, lorsque les bandes de Ruffo mirent, en 1709, la ville à feu et à sang, étaient encore des états. Le renversement de l'ordre établi entraîne par contre la cessation de l'existence de l'état lui-même, lorsqu'il paraît impossible de rétablir ou de modifier l'ancien ordre de choses dans le même pays et avec le même peuple. — Cela n'est le cas que lorsqu'une race barbare se débarrasse de tout gouvernement régulier, ou lorsqu'une populace ennemie de l'État réussit à l'anéantir. (Anabaptistes du XVI[e] siècle, révolte des nègres à Saint-Domingue, et communistes de nos jours.)

20

Les peuples nomades ne sont pas considérés comme des états, parce qu'ils n'ont pas de domicile fixe et de territoire propre. Mais lorsqu'ils jouissent d'une organisation politique et ont, par l'intermédiaire de leurs chefs ou de leurs assemblées, une volonté commune, ils sont traités à l'analogue des états et peuvent conclure des traités internationaux. Les devoirs généraux qu'entraîne la qualité d'homme doivent aussi être respectés par ces peuples.

1. Les peuples voyageurs manquent de la stabilité et souvent aussi de l'unité suffisante. Ils sont restés stationnaires pendant que les autres nations se constituaient en états. C'est seulement lorsqu'ils s'établissent dans un pays d'une manière durable, comme jadis les Hébreux en Palestine, les Arabes à Bagdad, les Mongols en Chine, les Turcs dans l'empire d'Orient, qu'ils peuvent fonder des états. Tant qu'ils sont encore nomades, les états sur le terri-

toire desquels ils voyagent sont bien forcés de compter avec eux, de régler par traités certains points, et de les contraindre à respecter les obligations imposées par le droit international. Ces états ont le droit, par exemple, d'empêcher les Turcomans de profiter de leurs excursions pour enlever des hommes, ou de contraindre les Bédouins et les Cherkess à respecter la culture des nations civilisées, bien que ni les Turcomans ni les Bédouins ne possèdent les droits d'états constitués.

2. Les tribus indiennes de l'Amérique du Nord, qui forment entre elles des associations de chasseurs, ne sont pas considérées comme des états, et sont sous la suzeraineté de l'Union. Cependant il est conclu avec elles des traités ayant un caractère international. Depuis 1785, ces traités contiennent régulièrement la clause suivante: « Les tribus indiennes prénommées reconnaissent la suzeraineté des États-Unis, à l'exclusion de tout autre souverain. » (Lawrence, Comm. de Wheaton, I, 265.)

21

Les mêmes principes sont admis à l'égard des peuples régulièrement constitués en états et pourvus d'un gouvernement, lorsque ceux-ci viennent à abandonner leur territoire pour prendre possession d'un nouveau pays. Dans l'intervalle, les gouvernements de ces peuples ne dirigent pas des états, et par conséquent ne sont pas membres du concert des nations; mais ils ne doivent pas se soustraire aux obligations qu'impose l'humanité, et ils peuvent conclure des traités.

1. Ce principe a trouvé de nombreuses applications à l'époque de la migration des peuples, au commencement du moyen âge. Aujourd'hui les états sont devenus plus stables, mais le renouvellement de migrations de ce genre n'est pas impossible; les Mormons en sont la preuve.

22

Les états sont les détenteurs et les garants du droit international, et dans ce sens ils sont les personnes par excellence en droit international.

1. Le droit international actuel est né depuis la fin du moyen âge, par la formation d'un certain nombre d'états européens indépendants. Ce droit est fondé sur la coexistence nécessaire des divers états; il est maintenu par l'autorité et protégé par la puissance de ces états. — Si l'on arrivait à une organisation unitaire de l'humanité et à la création d'un organe destiné à exprimer la volonté générale, l'espèce de communauté que forment actuellement les peuples se transformerait en état universel, et le droit international devien-

drait le *droit universel* dans le sens le plus élevé de ce mot. (Voir plus haut, art. 10.)

23

Les hommes pris isolément ne sont pas des personnes internationales dans le vrai sens du mot. Mais ils ont droit à être protégés par le droit international, lorsque les droits garantis à chaque homme par le droit des gens sont violés en leur personne.

1. On peut déjà constater le germe de ce que Kant a appelé « l'indigénat universel ou international; » cependant les droits qu'accorde cet indigénat ne pourront arriver à leur complet développement que si on parvient à organiser politiquement le monde. Considéré comme individu, l'homme a avant tout des droits privés. Comme ressortissant d'une commune ou citoyen d'un état, il jouit des droits que confèrent l'état et la commune. Là il a des droits privés, ici des droits publics. Ses droits sont protégés par l'état et par la justice de l'état, mais sa qualité d'homme a une portée qui dépasse les limites de l'état: « La patrie commune, c'est la terre, » a dit Heffter, § 15. C'est pourquoi un homme peut, s'il est étranger surtout, se trouver dans des circonstances où la protection du droit international lui devient indispensable. Si l'état universel existait, il serait citoyen du monde; comme il n'existe aujourd'hui qu'une vague juxtaposition des états, cet homme se voit forcé de chercher auprès d'un état donné, de préférence auprès de celui dont il est citoyen, la protection des droits que lui reconnaît le droit international. — Cependant on peut déjà constater un progrès dans le sens d'une union plus intime des états; certains états étrangers usent de leur autorité pour faire respecter la qualité de *citoyen du monde*, lorsque l'état dont la victime dépend ne possède pas les moyens de faire punir l'outrage. — Dans une foule de cas, l'Angleterre et la Russie ont protégé en Asie des citoyens dont, en droit strict, ils auraient pu ne pas sauvegarder les intérêts. Les États-Unis et l'Allemagne ont offert à la Suisse de protéger ses nationaux partout où la Confédération n'a pas de représentants propres.

24

Les partis politiques, même lorsqu'ils sont belligérants, ne sont pas considérés comme personnes internationales dans le vrai sens du mot, quoiqu'ils aient à respecter les obligations imposées par le droit international, et bien qu'ils puissent, suivant les circonstances, placer leurs demandes sous la protection de ce droit.

1. On a vu souvent un parti s'armer et essayer de fonder un nouvel état, en s'attribuant des pouvoirs publics. Mais tant que ce parti n'a pas réussi à fonder réellement un état, il ne peut être considéré comme membre du concert des états. Exemples : les habitants révoltés de la Vendée pendant la révolution

française ; les Tyroliens, en 1809 ; le corps de Schill, en 1813 ; les corps francs garibaldiens, en 1860 et 1867. (Voir plus bas, livre VIII, chap. I.)

25

Les nationalités qui n'ont pas été organisées en états, ne sont pas des personnes, ni au point de vue du droit public, ni à celui du droit international. — On pourra cependant intervenir au nom du droit international si l'on viole les droits de l'homme au détriment d'une nationalité.

1. Les nationalités qui sont devenues des peuples organisés politiquement n'ont pas besoin d'une protection spéciale de la part du droit international ; les garanties fournies par l'état suffisent. Mais il devient nécessaire d'intervenir au nom du droit international, lorsque des nationalités qui n'ont pas dans l'état une position assurée viennent à être opprimées par l'état lui-même, au mépris des lois de l'humanité. Le manque de garanties à cet égard est une des parties faibles du droit international actuel ; on exagère sur ce point la souveraineté des états. L'extirpation violente des anciens habitants des colonies européennes ou américaines, des Indiens en Amérique, par exemple, constitue une violation du droit international. Les persécutions exercées de temps à autre contre les juifs dans certains états européens, et encore en 1869 en Roumanie, sont également contraires, non pas seulement au droit public, mais aussi au droit international.

2. *Mancini* a proposé, dans son célèbre discours d'ouverture de ses leçons de droit des gens (Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, Turin, 1871), de baser le droit des gens moderne non sur les états (peuples), mais sur les *nationalités*, et cette opinion a trouvé en Italie, à côté de certaines résistances, beaucoup de sympathies. Nous sommes d'accord avec Mancini, en ce sens qu'il fait reposer la raison d'être profonde du droit des gens, non dans la manifestation de la volonté des états, mais dans la nature humaine, qui unit tous les peuples. Nous considérons avec lui les nations, en tant que communautés historiques de race et de culture, comme appelées à animer les états de l'esprit national, et nous savons que la formation moderne des états a de préférence un caractère national. Mais les nations, aussi longtemps qu'elles ne sont pas devenues peuples et n'ont pas reçu dans l'état un corps légal, ne sont cependant pas des *personnes juridiques*. Il leur manque l'unité de volonté et les organes indispensables pour manifester cette volonté ; ces organes se trouvent dans l'état seul. Si le droit des gens reposait réellement sur la base élastique de la nationalité et non sur le terrain solide de l'état, il perdrait tout point d'appui et deviendrait incapable de se faire reconnaître et respecter. (Voir Bluntschli, théorie de l'état moderne, tome I, livre II, chapitre III. Traduction de A. de Riedmatten, chez Guillaumin et Cᵉ, page 80.)

26

Les Églises chrétiennes ne sont pas des personnes internatio-

nales dans le sens donné plus haut, car elles ne sont pas les représentants ni les garants du droit international; mais elles sont des personnes analogues aux états, et peuvent avoir avec ces derniers des rapports qui ont plus ou moins de ressemblance avec les relations des états entre eux.

1. Au moyen âge, l'église catholique romaine se regardait comme la plus haute autorité internationale. Le droit international actuel repose, non sur l'autorité de la religion ou de l'église, mais sur une autorité politico-sociale, celle de l'humanité et des états. On reconnaît cependant une autorité aux églises, et on considère les traités passés entre ces dernières et l'état, à peu près comme des traités entre état et état. C'est en particulier le cas, lorsque l'église n'est pas nationale, c'est-à-dire restreinte au territoire d'un état déterminé. mais qu'elle a pour caractère distinctif son organisation spéciale. Ce caractère quasi-international se retrouve surtout dans les *concordats* conclus entre certains états et le Saint-Siége. (Art. 445.) L'église nationale d'un état peut aussi avoir, en vertu de conventions, certains droits vis-à-vis de l'état auquel elle se rattache; mais leurs rapports seront plutôt du domaine du droit constitutionnel que de celui du droit international.

L'esprit moderne réclame volontiers la séparation de l'état et de l'église; aussi, contrairement à l'usage du moyen âge, aucun état n'a-t-il demandé à prendre part au concile du Vatican de 1869-70, et cette participation n'a-t-elle été offerte par l'église romaine à aucun état. La France se réserva même de s'opposer à tout ce qui pourrait être décidé de contraire aux libertés françaises. (Circulaire du prince de la Tour-d'Auvergne du 8 septembre 1869, et dépêche du comte Daru à l'ambassadeur de France près le Saint-Siége de janvier 1870.)

27

Les souverains et les envoyés diplomatiques des états ne sont des personnes internationales que dans un sens dérivé, en leur qualité d'organes et de représentants des états, et par le fait qu'ils entrent en relations avec d'autres états.

1. Ce qui précède ne concerne pas seulement les princes, mais aussi les gouvernements républicains, ne concerne pas seulement les ambassadeurs et envoyés, mais en général toutes les personnes ayant un caractère diplomatique quelconque. Ces personnes ne revêtent un caractère international que dans un sens dérivé et par l'intermédiaire des états, qui sont les véritables personnes internationales. Le caractère international des souverains ou des envoyés disparaît, aussitôt qu'ils cessent d'être les organes ou les représentants des états.

2. — Formation et reconnaissance des états.

28

Le droit international ne crée pas de nouveaux états, mais il réunit les états existant à la même époque par des lois et des principes communs, basés sur la justice et l'humanité.

Le droit international accorde sa sanction aux événements qui surviennent dans le monde, lorsque l'ordre de choses existant de fait, présente des garanties suffisantes de durée.

1. Un grand nombre de forces politiques concourent à la formation d'un état. La constitution de celui-ci reçoit sa forme spéciale selon que l'une ou l'autre de ces forces y prédomine (voir article 1, Rem. 1); car celui qui possède le plus d'autorité, prend d'habitude les rênes du pouvoir. L'histoire permet plus tard d'établir si c'était un prince, une aristocratie, ou l'ensemble des citoyens qui dirigeaient les affaires publiques. Toutes ces questions rentrent du reste dans le domaine du droit public. (Bluntschli, théorie de l'état moderne, tome I, livre IV, traduction de A. de Riedmatten, pages 226-261.) Le droit international suppose la coexistence des divers états tels que l'histoire les a faits. Il se borne à obliger les états existants à respecter certains principes communs.

Le droit international respecte les résultats de l'histoire, car son développement tout entier repose sur les faits qui surviennent dans le monde.

29

La question de savoir si, à la suite de quelles causes et sous quelle forme de gouvernement, un nouvel état s'est formé, est en premier lieu du ressort du droit constitutionnel de cet état. — La question de savoir si, et avec quelle position, un état nouvellement créé doit être admis dans le concert des états, est par contre essentiellement du ressort du droit international.

L'admission d'un nouveau membre dans l'association internationale des états, a lieu par la reconnaissance du nouvel état par les puissances précédemment existantes.

1. La question de savoir s'il s'est réellement formé un nouvel état, doit d'abord être jugée sans tenir compte de l'existence d'autres états, et en considérant uniquement le *peuple*, qui cherche à s'organiser en état sur un terri-

toire déterminé, — question de droit public et non de droit international. — Mais lorsqu'un nouvel état entre en relations avec d'autres états, ces derniers doivent nécessairement se demander s'il y a réellement là un être doué de personnalité politique, et auquel on puisse accorder les droits et imposer les devoirs internationaux. Lorsque les colonies de l'Amérique du Nord se séparèrent de l'Angleterre, cet événement concernait d'abord l'Angleterre seule et devait être jugé d'après le droit public anglais ; mais à mesure que les colonies arrivèrent à maintenir les armes à la main leur indépendance, et devinrent de nouveaux états, on vit naître un nouveau *droit public*, celui des républiques de l'Amérique du Nord, et, par suite, de nouveaux *rapports internationaux* de ces républiques avec d'autres états. C'était d'après le droit international qu'on devait juger la question de savoir si ces états devaient être reconnus par les autres états européens. — Le droit constitutionnel prime ici le droit international, car les états doivent exister, pour pouvoir soutenir des relations avec d'autres états.

30

La reconnaissance d'un état nouveau par l'ancien état dont les intérêts sont en jeu ou sont peut-être lésés par la création du nouvel ordre de choses, a une portée plus considérable que la reconnaissance de la part d'états qui n'y ont pas d'intérêt direct. Il n'est toutefois pas nécessaire que les tiers ne reconnaissent l'état nouveau qu'après l'état directement intéressé ; mais lorsque ce dernier a reconnu le nouvel état, les tiers le reconnaîtront beaucoup plus facilement.

1. La reconnaissance du nouvel état par l'ancien, le plus directement intéressé de tous, lève tous les doutes, et tranche la question de savoir s'il s'est, oui ou non, formé un nouvel état. Elle donne à ce dernier la consécration du droit. (V. là-dessus le discours du ministre Canning, Phillimore, II, § 2.) Mais il est généralement plus dur pour l'ancien état que pour les tiers désintéressés, de reconnaître le nouvel ordre de choses. Ainsi la France a reconnu plus vite les États-Unis de l'Amérique du Nord que l'Angleterre, leur métropole ; à son tour, l'Angleterre a reconnu les états de l'Amérique du Sud avant leur mère-patrie, l'Espagne. La plupart des états européens ont reconnu le royaume d'Italie avant l'Autriche indirectement intéressée, et l'Autriche avant l'ex-État Pontifical, dont les intérêts étaient directement en jeu.

31

Aucun état n'est tenu d'en reconnaître un nouveau, tant qu'il y a encore lutte pour la formation du nouvel état, et que, par conséquent, il y a encore doute sur l'existence de celui-ci.

1. On peut citer comme exemples récents : les tentatives, un moment in-

fructueuses, des colonies de l'Amérique du Sud de se séparer de l'Espagne; les combats malheureux des Polonais, 1863; des Magyares, 1848-49; de la Confédération sudiste de l'Amérique du Nord, 1861-65. Une dépêche de lord Russel, du 2 août 1862 (Lawrence, tome I, page 206), s'exprime à ce sujet avec détails : « Pour avoir droit à un rang parmi les états indépendants de la terre, un état devrait non seulement posséder la force et des ressources pendant un certain laps de temps, mais il faudrait aussi qu'il pût faire espérer la stabilité et la durée. »

32

Par suite de l'absence d'un tribunal appelé à juger entre les nations, c'est à chaque état qu'incombe la mission de juger librement si le nouvel état répond aux exigences actuelles de la vie des peuples, et possède les forces suffisantes pour assurer la victoire et la durée du nouvel ordre de choses. — Si cet état arrive à se convaincre que ces diverses questions doivent être répondues affirmativement, il est autorisé à reconnaître le nouvel état, quand même la lutte durerait encore.

Il n'y a donc, dans cette reconnaissance hâtive, aucune participation à la lutte, et aucune atteinte au droit de la puissance qui cherche à empêcher la formation du nouvel état.

1. Exemples : La reconnaissance des États-Unis par la France en 1778, pendant la guerre entre l'Angleterre et ses colonies d'Amérique, et les tractations entre la France et l'Angleterre à ce sujet (voir Wheaton, Histoire du droit des gens, I, p. 354); la reconnaissance des états de l'Amérique du Sud par l'Angleterre en 1825 (dépêche de Canning, Phillimore, II, app. I); la reconnaissance du Texas par l'Angleterre, 1839 (voir Lawrence, Comm. de Wheaton, I, 2, § 10); le traité du 6 juillet 1827 entre l'Angleterre, la France et la Russie, relativement à la Grèce; la reconnaissance du royaume de Belgique par les cinq grandes puissances en 1830, malgré la protestation du roi des Pays-Bas; la reconnaissance par l'Angleterre de l'annexion de Naples et des Romagnes au royaume d'Italie, pendant que François II de Naples cherchait encore à se soutenir à Gaëte et malgré les protestations du Saint-Siége. (Voir la note remarquable de lord Russell, du 27 octobre 1860.)

Voici comment s'est exprimé lord Palmerston devant le Parlement, au sujet de la reconnaissance du Texas (Lawrence, loc. cit., édition de 1868, I, 197) : « Avant que les puissances étrangères ne reconnaissent un nouvel état, elles doivent attendre la cessation des hostilités de la part de l'ancien état, cessation qui peut précéder de beaucoup la renonciation de cet état à ses prétentions. Le nouvel état doit aussi être suffisamment consolidé pour pouvoir soutenir avec d'autres pays des relations internationales ; et il doit posséder *bona fide* une indépendance entière comme état séparé, alors même qu'il ne jouirait pas à l'intérieur d'une tranquillité complète, du bénéfice de laquelle les anciens états sont loin de jouir toujours. Il faut qu'il existe un gouvernement

reconnu par le peuple et capable de prendre la responsabilité des actes du peuple à la tête duquel il se trouve. — Mais le refus de l'ancien état qui, tout en suspendant la lutte, se réserve de chercher à recouvrer son autorité à l'avenir, n'est pas, pour les puissances étrangères, un motif régulier et suffisant pour les empêcher de reconnaître le nouvel état. »

33

La reconnaissance hâtive peut cependant avoir lieu dans l'intention de prendre part à la lutte et de soutenir la cause de celui qui cherche à se constituer en état. Dans ce cas, la puissance qui cherche les armes à la main à empêcher la formation du nouvel état, peut considérer cette reconnaissance comme un acte d'hostilité et agir en conséquence.

1. Voir la remarque article 32. Lors de la reconnaissance des États-Unis par la France en 1778, l'Angleterre rappela son ambassadeur près la cour de Versailles, et envisagea cette reconnaissance comme un *casus belli*. La proclamation adressée à tous les peuples le 19 novembre 1793 par la Convention nationale française, et la promesse de faire cause commune avec eux, était un encouragement puissant et une participation directe à la création de nouveaux états républicains; il en était de même des secours accordés en 1798 par la république française à la république helvétique contre les anciennes républiques de la Confédération. La reconnaissance prématurée de la révolte de Cuba, à laquelle la chambre des représentants des États-Unis d'Amérique s'était déclarée prête à accéder, le 5 avril 1869, mais qui fut empêchée par la sagesse du sénat et du président, aurait donné à l'Espagne de justes motifs de se plaindre.

34

Aucune puissance n'est tenue de reconnaître le nouvel état aussitôt après que le nouvel ordre de choses a obtenu la victoire, si l'on peut encore sérieusement craindre un renouvellement de la lutte, puisque, dans ce cas, la stabilité des institutions nouvelles peut encore être mise en doute.

Mais chaque état est autorisé à reconnaître le nouvel état, quand même il aurait des raisons de douter de la viabibilité de ce dernier.

1. Voilà pourquoi la reconnaissance des nouveaux états n'a pas lieu d'habitude par toutes les puissances en même temps, et ne survient que successivement, suivant le degré de confiance qu'on accorde au nouvel ordre de choses. Les sympathies ou antipathies ont naturellement ici une influence

considérable, et les intérêts politiques viennent aussi activer ou retarder la solution.

35

Le nouvel état a droit à entrer dans l'association internationale des états et à être reconnu par les autres puissances, lorsque son existence ne peut être mise en doute et est assurée. Il a ce droit parce qu'il existe, et que le droit international réunit les états existant dans le monde par des lois et principes communs, basés sur la justice et l'humanité.

1. La reconnaissance par d'autres états souverains a bien la *forme* d'un acte de *libre volonté* de la part de ces derniers ; elle n'est pas cependant un acte absolument arbitraire, car le droit international réunit, même contre leur volonté, les divers états existants, et en fait une espèce d'association politique. L'opinion, soutenue souvent par les anciens publicistes, qu'il dépend du bon plaisir de chaque état d'en reconnaître ou non un autre, méconnaît le côté nécessaire, absolu, du droit international. Elle ne serait juste que si ce droit reposait uniquement sur la volonté arbitraire des états, que s'il était un simple droit conventionnel. Si la France n'eût pas reconnu la Confédération de l'Allemagne du Nord après 1866, ce refus eût sans doute été considéré comme un *casus belli* par la Prusse.

35 bis.

Lorsqu'un congrès européen, auquel ont participé toutes les grandes puissances européennes, a reconnu la formation d'un nouvel état en Europe, cette reconnaissance possède une autorité générale.

1. Depuis que la Belgique a été reconnue en 1830 par les puissances comme un nouvel état, son admission dans le concert européen a été un fait acquis. De même, il n'appartient plus aux autres états européens, suivant leur fantaisie, de reconnaître ou de ne pas reconnaître comme états la Roumanie, la Serbie ou le Monténégro, depuis que le congrès de Berlin 1878 a reconnu conditionnellement l'existence indépendante de ces états.

35 ter.

Les congrès européens ont le droit de joindre à l'admission d'un nouvel état d'Europe dans le concert européen la condition que cet état respectera les principes généraux du droit européen.

1. Le congrès de Paris, en 1856, avait admis la Turquie dans le « concert

européen » sinon sous la condition expresse, du moins en exprimant l'attente que les sujets chrétiens de la Sublime Porte recevraient en droit la même protection que les musulmans. Le congrès de Berlin, en 1878, a fait de l'égalité des droits de tous les citoyens, sans distinction de religion et de confession, une condition fondamentale, qui doit être remplie pour que la Roumanie, la Serbie et le Montenégro soient admis au nombre des états indépendants de l'Europe. Il a recommandé par là, de la manière la plus énergique, le principe moderne de l'état non confessionnel, comme une direction et une tâche pour l'Orient encore si plein de restrictions confessisonnelles, et cela, bien que ce principe ne soit pas encore entièrement mis en pratique, même dans l'Europe plus civilisée.

36

De même qu'un état existant ne peut arbitrairement s'affranchir des liens internationaux qui le rattachent à d'autres états, de même les autres puissances ne peuvent point exclure arbitrairement un état existant du concert des nations.

37

L'obligation de reconnaître un état ne cesse pas par le fait que la formation du nouvel état aurait été accompagnée d'actes de violence ou d'injustice. Car le droit international relie entre eux tous les états existant dans le monde, même lorsqu'ils agissent injustement, et la question de savoir si un état existe réellement ne dépend point de ce que sa naissance est sans reproche.

1. La création d'un état n'a presque jamais lieu sans violence; car des forces nouvelles, qui jusque-là n'étaient pas en possession du pouvoir, doivent conquérir ce pouvoir sur ceux qui l'ont en main. Qu'on étudie de plus près la formation des états actuels, et l'on verra que partout les anciennes autorités et l'ancien droit historique ont tenté de s'opposer à la création des états nouveaux, et que la jeune génération a été contrainte de briser ces résistances. Les guerres, les révolutions, les usurpations ont contribué dans une bien plus large mesure à la création de nouveaux états, que les traités pacifiques, les concessions volontaires, ou la volonté des représentants du peuple. L'essentiel, c'est l'*existence des états*. Comme ces derniers sont des personnes juridiques, ils doivent être considérés comme tels, et les rapports qu'ils soutiennent entre eux, réglés comme ceux des personnes. Les vices qui se font jour dans le mode de formation d'un état, n'ont en général d'importance que pour le droit public, et on y remédie par le droit public; le droit international n'a pas à s'en inquiéter. La question ne rentre dans le droit international que lorsque la création du nouvel état a lieu à la suite d'une lutte avec un autre état. L'article suivant traite ce sujet.

38

Lorsque l'état dont les droits ont été lésés par la formation d'un autre état, n'est pas en position d'empêcher cette formation et de s'opposer à l'existence du nouvel état, il n'a pas non plus le droit de se refuser plus longtemps à le reconnaître.

1. L'histoire, qui nous démontre la *puissance des faits*, et nous fait voir ce qu'on pourrait appeler le *droit vivant*, a détruit d'anciens droits et en a fondé de nouveaux. Lorsque des droits sont devenus insoutenables, ils tombent, et lorsque les droits nouveaux ont établi leur autorité et leur puissance, on ne peut plus les ignorer. L'Espagne et l'empire d'Allemagne ont reconnu seulement à la paix de Westphalie, la première, l'indépendance des Pays-Bas, le second, l'indépendance des cantons Suisses ; malgré l'opiniâtreté avec laquelle ces états voulaient maintenir un droit mort depuis longtemps, ils ont été cependant contraints, par la force du temps et des circonstances, de reconnaître les changements opérés. (Voir plus bas, livre IV.)

3. — Influence des changements de constitution sur les relations des états entre eux.

39

La constitution d'un état n'est pas, dans la règle, une partie du droit international. Elle forme le droit constitutionnel de cet état.

Les changements survenus dans la constitution d'un état sont, en principe, sans portée pour le droit international.

1. Voir plus haut, articles 9, 18, 19. Les questions constitutionnelles sont des questions d'ordre intérieur. Il est indifférent pour le droit international qu'un état soit monarchique ou républicain, que le gouvernenement y soit absolu ou représentatif. Les relations *politiques* d'un état avec d'autres sont souvent modifiées par les changements de constitution, lorsque les autorités précédemment existantes sont renversées, et que d'autres partis arrivent au pouvoir. Il y avait peut-être des rapports d'étroite intimité avec le gouvernement déchu, ou bien les relations étaient jadis tendues, et maintenant elles sont devenues faciles. Mais les rapports des états entre eux, en ce qui concerne le droit international, ne sont ni atteints, ni modifiés par les changements survenus dans la constitution intérieure d'un état. Il est possible que

ces changements aient, en temps de guerre ou de paix, une influence sur la politique de l'état; mais ce n'est pas la conséquence directe du changement de constitution; c'est la suite d'autres événements dont l'influence se fait sentir sur le droit.

40

L'état reste la même personne en droit international, lors même que sa constitution est tantôt monarchique, tantôt républicaine, ou qu'il est, pendant une période, gouverné constitutionnellement et après cela autocratiquement. Ses droits et ses obligations vis-à-vis des autres nations n'en subsistent pas moins.

1. L'Angleterre était le même état, avant, pendant et après les révolutions de 1649 et de 1688, quoique ses institutions politiques et son gouvernement eussent subi à ces deux époques de profondes modifications.

La France n'en reste pas moins la France, malgré les nombreux changements de constitution survenus depuis 1789. L'individualité d'un peuple et le maintien de son territoire sont les conditions essentielles de l'existence de l'état; et tous deux continuent à subsister, lors même que la forme en laquelle ils se manifestent à l'extérieur vient à subir des modifications.

41

Le maintien des traités ne dépend pas du maintien des gouvernements qui les ont conclus.

1. Les envoyés, et même les princes souverains, en faisant un traité, n'agissent pas pour leur compte personnel, mais en qualité de représentants des états. (Voir plus bas, livre VI.) C'est pourquoi l'ordre de choses créé par les traités subsiste, quand même une autre dynastie arrive au pouvoir, ou que la monarchie est remplacée par la république. Ce principe a été reconnu de tous côtés dans les négociations des puissances européennes avec la France, après l'élévation de l'empereur Napoléon III au trône. (Voir plus bas, art. 123.) De même le gouvernement de la République française a reconnu l'obligation de respecter les divers traités conclus par Napoléon III, spécialement les traités de commerce. (Note de M. de Rémusat, du 27 septembre 1872, au sujet du traité de commerce franco-suisse.) Le principe moderne a été formulé par les cinq grandes puissances à Londres, le 19 février 1831. « D'après ce principe « d'un ordre supérieur, les traités ne perdent par leur puissance, quels que « soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des « peuples. »

42

Les droits et obligations d'un état vis-à-vis d'un autre ne sont,

dans la règle, pas modifiés, lorsque la forme du gouvernement de l'un de ces états subit une modification.

La fortune de l'état reste à l'état, malgré les changements de dynastie ou de forme du gouvernement.

1. Les frontières d'un état, par exemple, ou les servitudes de droit public dues par lui, restent les mêmes, que l'état devienne monarchique ou républicain, qu'il se donne telle ou telle constitution.

43

Ne perdent leur valeur et leurs effets à la suite d'un changement de constitution, que les traités ou rapports internationaux qui, de leur nature, ne se rapportent pas à l'état lui-même, mais sont relatifs à la personne d'un souverain ou à une dynastie déterminée, lorsque ces derniers perdent à la suite d'un changement de constitution leur caractère de souverain ou de dynastie de l'état dans lequel ces modifications sont survenues.

1. Cela nous explique pourquoi les traités dont le but est de protéger une dynastie étrangère, n'ont qu'une portée restreinte. Lorsque cette dynastie est renversée par une révolution ou un usurpateur, et que le changement de constitution a lieu de façon à amener la création d'un nouveau droit constitutionnel, toute obligation cesse, même pour l'état qui avait promis de soutenir la dynastie renversée. Comme exemples, on peut citer les traités de Louis XIV avec Jacques II d'Angleterre; de l'empereur d'Autriche avec la maison royale de Naples et d'autres princes italiens, après la restauration de 1815; les conventions de l'empereur Napoléon III avec Maximilien, empereur du Mexique. C'est surtout au droit constitutionnel à se prononcer sur ces questions; le droit international n'intervient qu'en seconde ligne, et prononce sur la base du droit constitutionnel.

44

Lorsqu'une dynastie détrônée ou renversée revient plus tard au pouvoir par suite d'une restauration, elle n'est pas autorisée à considérer comme nuls les actes internationaux survenus dans l'intervalle par le fait du gouvernement alors reconnu. Car l'état, pendant la période intermédiaire, avait continué à vivre, et à manifester sa volonté par le moyen de ses organes réguliers.

1. Les Stuarts ou les Bourbons, après leur restauration, n'osèrent pas essayer de considérer comme nuls les traités conclus par Cromwell pour le compte de l'Angleterre, et ceux que l'empereur Napoléon avait passés dans l'intervalle au nom de la France. — Si le roi de Sardaigne-Piémont et l'électeur

de Hesse, à leur restauration en 1814, imaginèrent de considérer l'époque intermédiaire comme n'ayant jamais existé, on ne doit pas voir l'expression d'un principe de droit, mais le caprice de deux dynastes ridicules. Les actes de l'état *obligent l'état*, et obligent par conséquent les divers représentants que l'état peut avoir.

45

Lorsque le gouvernement intermédiaire n'est pas arrivé à une existence réelle, et que par suite on ne peut accorder à ses mesures la valeur d'actes de l'état, alors seulement le gouvernement restauré peut les passer sous silence.

1. Exemple : On a, avec raison, refusé le caractère de vrais représentants de l'état aux gouvernements temporaires du dictateur Manin à Venise, de Kossuth en Hongrie, et aux républiques romaine et badoise en 1849, et cela non point parce que la dynastie légale avait été violemment détrônée, mais parce que la République n'a pas pu maintenir son existence.

4. — Fin des états. — Cession de territoires. — Annexions. Remplacement d'un état par d'autres.

46

La diminution de l'étendue du territoire d'un état n'a, pas plus que la diminution de sa population, pour conséquence la chute de cet état, tant que le peuple et le pays restent les mêmes dans leurs caractères essentiels.

1. Il faut tenir compte ici des parties principales du pays, de celles qui donnent à l'état son caractère spécial, et forment le noyau du peuple de cet état. Ainsi l'Italie et Rome formaient le noyau principal de l'empire romain, et ce dernier était toujours considéré comme existant encore, quoique les provinces eussent été l'une après l'autre conquises par les Germains. Dans ce siècle, la Prusse est restée le même état, quoique par la paix de Tilsitt, en 1807, elle ait dû abandonner presque la moitié de son territoire; car les anciennes provinces de cette monarchie étaient encore restées prussiennes. La Grande-Bretagne après la perte des colonies de l'Amérique du nord en 1776, la France après les cessions de territoire de 1814-15 et de 1871, et l'Autriche après la cession de la Lombardie en 1859 et de la Vénétie en 1866, n'en subsistent pas moins, parce que la Grande-Bretagne européenne n'a pas cessé d'exister et de conserver sa situation de puissance de premier ordre, que la France a

seulement rendu ses conquêtes, et qu'en Autriche le centre n'est pas formé par les provinces italiennnes, mais par les pays du Danube. La Turquie elle-même est encore considérée, en droit des gens, comme le même état, bien qu'elle ait, par le traité de Berlin de 1878, perdu entièrement une partie de ses états vassaux, la Roumanie et la Serbie, qu'elle ait dû céder d'importants territoires, en Dobruscha, Arménie et Macédoine, qu'elle ait dû subir en Bulgarie la création d'un nouvel état vassal, et que, dans beaucoup de provinces, elle ait dû se résigner soit à renoncer de fait à l'exercice du gouvernement (en Bosnie, en Herzégovine, et aussi à Chypre en vertu d'un traité spécial avec l'Angleterre), soit à accepter une forte immixtion des puissances européennes (Roumélie orientale, Asie-Mineure, situation des chrétiens en général).

47

La cession d'une province ou d'une partie du territoire exerce une influeuce sur les relations extérieures de l'état cédant. Les droits qui lui appartenaient vis-à-vis d'autres états à l'occasion du territoire cédé, et les obligations qui lui incombaient à cet égard, cessent de le concerner, et sont, par le fait de la cession, transmis à l'état cessionnaire.

Ici rentrent spécialement les réglementations de frontières, les dispositions relatives à l'endiguement des rivières, à la navigation fluviale, aux églises, aux hôpitaux, etc.; les voies publiques, les dettes spéciales de la province cédée, etc.

1. On peut donner à ces droits et obligations le nom de *locales* quand elles sont attachées à une partie du territoire, et de *personnelles*, lorsqu'elles se rattachent à une famille ou à une classe déterminée de personnes. Les obligations et droits locaux suivent les destinées d'une localité, les droits et obligations personnels suivent le sort politique des personnes. Il peut cependant s'élever des doutes sur la portée des rapports locaux ou personnels, et sur la position qui en résulte pour l'état. — Les bornes placées aux frontières par deux états voisins continuent à fixer la position respective des deux pays limitrophes, quand même un des côtés de la frontière vient à être incorporé à un autre état. Il en est de même des conventions de deux états sur l'endiguement des rivières, sur l'établissement et l'entretien d'écluses, sur la navigation fluviale, sur les places d'entrepôt, etc. Elles se rapportent à une localité déterminée, et obligent aussi l'état qui acquiert postérieurement la souveraineté de cette partie du territoire. — Quand même cet état n'aurait pas contribué à régler les conditions du traité, il ne peut cependant prendre le nouveau territoire que dans l'état où il se trouve en droit, c'est-à-dire avec *les droits locaux et les obligations locales existantes*. — Il en est de même des *droits personnels* garantis par des traités. On assure à une communauté religieuse, par exemple, le libre exercice de son culte, et on accorde à une classe déterminée d'étrangers le droit de jouir de certains établissements d'utilité locale (hôpitaux et hospices, établissements d'éducation, etc.). Ces droits ne périssent pas, lors même que l'état dont cette communauté religieuse et ces établissements dé-

pendaient jadis, est remplacé par un autre état. Cependant le maintien et le respect des droits personnels est moins assuré que celui des droits locaux, parce que les bouleversements politiques atteignent et renversent bien plus facilement les droits personnels que les établissements d'intérêt purement local. (Voir Lawrence, Comm. de Wheaton, § 11, I, 210.)

48

Les droits et obligations résultant des traités passés par un état, ne sont pas nécessairement transmis en même temps que la partie du territoire dont il est fait abandon, même quand cette partie du territoire devient un état indépendant et nouveau. L'ancien état, qui a seul contracté, reste ayant droit et obligé ; le nouvel état n'est, ni partie contractante, ni successeur de la partie contractante.

1. Exemple : Les États-Unis de l'Amérique du Nord ne sont pas, de plein droit, obligés par les traités conclus par les rois d'Angleterre avec des états étrangers, à l'époque où les colonies de l'Amérique du Nord faisaient encore partie de l'empire britannique. De même le royaume d'Italie, à la suite de l'acquisition de la Lombardie et de la Vénétie, ne prend pas non plus la position faite à l'Autriche par des traités avec d'autres états ; il ne prend la place de l'Autriche qu'en ce qui concerne les obligations et droits locaux des provinces autrichiennes acquises par lui, par exemple les dettes lombardo-vénitiennes. Lors de la cession de la Vénétie à l'Italie, ces dettes seules furent mises à la charge de l'Italie, qui n'eut point à prendre sur elle le remboursement d'une quote-part de la dette générale de l'empire d'Autriche. De même aucune portion de la dette française ne fut imposée à la province d'Alsace-Lorraine, cédée en 1871 par la France à l'Allemagne. Par contre, le traité de Berlin de 1878 a mis une partie de la dette turque à la charge des états qui ont acquis des parties des provinces turques.

49

Un état vient-il à se partager en deux ou plusieurs nouveaux états, dont aucun ne doit être considéré comme la continuation de l'ancien, ce dernier est regardé comme ayant cessé d'exister, et les nouveaux états le remplacent en qualité de nouvelles personnes.

1. Des exemples récents sont : la dissolution de l'empire d'Allemagne et sa division en un grand nombre d'états souverains (1805-1806) ; le partage du canton de Bâle en deux demi-cantons, Bâle-Ville et Bâle-Campagne en 1833. On peut aussi ranger ici le partage des Pays-Bas en deux royaumes, la Hol-

lande et la Belgique, 1831; cependant les anciens Pays-Bas ont, dans un certain sens, été continués par la Hollande, surtout en ce qui concerne les colonies.

50

Lorsqu'un état est annexé à un autre état, le premier cesse d'exister, mais son anéantissement n'entraîne pas nécessairement l'extinction de ses droits et de ses obligations vis-à-vis des autres états, parce que le peuple et le territoire de cet état continuent en substance à exister et n'ont fait que passer dans l'autre état.

Ces droits et obligations passeront même à l'autre état, toutes les fois que leur maintien sera possible et pourra être concilié avec le nouvel ordre de choses.

1. Les exemples récents d'annexion ne manquent pas. Le premier empire français s'était successivement incorporé un grand nombre de pays. Les divers états allemands s'étaient, de leur côté, annexé une foule d'états ecclésiastiques ou laïques à l'époque de la dissolution de l'empire d'Allemagne. Le congrès de Vienne apporta, pour un temps, un peu de repos dans le système des états européens; il avait cependant sanctionné lui-même plus d'une annexion. L'Autriche s'incorpora plus tard la république de Cracovie. Le développement du principe des nationalités a provoqué récemment de nombreuses annexions, ainsi celle de la Savoie par la France, celle des duchés italiens par le nouveau royaume d'Italie, 1860, celles du Hanovre, de l'électorat de Hesse, de Nassau, du Schleswig-Holstein, et de Francfort par la Prusse, en 1866.

51

Lorsqu'un état choisit pour souverain, ou reçoit par succession, le souverain d'un autre état, il ne perd pas pour cela son existence indépendante; il n'y a donc pas dans ce cas remplacement d'un état par un autre.

1. Chacun des états ainsi réunis conserve ses relations propres avec les autres états. Les cas de ce genre étaient plus fréquents au moyen âge qu'aujourd'hui, où l'on a pour tendance de transformer l'union personnelle en union réelle, afin d'arriver à l'unité politique et à l'égalité des droits, ou bien de séparer complétement les états réunis par une simple union personnelle. — Comme exemples récents, citons l'union de la Suède et de la Norwége, des duchés de Schleswig et de Holstein avec la couronne de Danemark, du royaume de Hanovre avec la couronne d'Angleterre, de l'ex-principauté de Neuchâtel avec la couronne de Prusse, du grand-duché de Luxembourg avec la couronne des Pays-Bas.

52

Il y a autant de personnes internationales que d'états réellement existants. L'état qui s'en est incorporé plusieurs autres a une voix seulement, et non plusieurs, car il n'est qu'une seule personne. Inversement, les divers états qui sont nés du partage d'un autre ont en droit international chacun une voix, quoique jusqu'alors, ne formant qu'un état, ils eussent eu, réunis, une voix seulement.

1. Le droit public de l'ancien empire germanique, et l'ancien droit public de la Confédération suisse, admettaient un autre principe. Un certain nombre de voix étaient accordées une fois pour toutes à certains territoires ou cantons. Ainsi la Prusse et l'Autriche avaient plusieurs voix dans la curie des princes et seigneurs, parce qu'elles possédaient plusieurs principautés; deux demi-cantons suisses n'avaient ensemble qu'une seule voix aux diètes fédérales. — Le principe plus juste de la souveraineté de chaque état a réussi plus tard à l'emporter, tant en Allemagne que dans la Confédération suisse.

53

Le droit constitutionnel d'un état perd sa valeur pratique et son autorité avec le renversement de cet état. Mais il est possible de placer pour l'avenir sous la protection du droit international certaines institutions ou établissements publics dont l'existence ne doit pas être atteinte par les changements politiques.

1. La constitution et le droit constitutionnel d'un état renversé, avaient pour source de leur autorité la volonté de cet état, et la puissance de ce dernier pour garantie de leur efficacité. Cette volonté et cette puissance sont tombées avec l'état lui-même; à sa place s'est élevé un nouvel état dont la volonté et la puissance sont appelées à décider. Voilà pourquoi le maintien de la constitution et du droit public antérieurs n'est pas absolu. Sur les points les plus importants, — gouvernement et représentation politiques, — ce maintien est absolument impossible, si l'état qui succède veut arriver à son développement normal. — L'ancien droit public ne peut donc subsister que si le nouvel état le juge convenable et le ratifie de son côté.

Cependant l'ordre de choses antérieur et les institutions établies peuvent, jusqu'à un certain point, être respectés; cela a lieu souvent par suite de conventions. Ainsi, lors de l'annexion des provinces baltiques à l'empire russe, il a été fait des déclarations positives relativement à la protection des droits politiques et confessionnels des habitants. Les traités de Vienne contiennent aussi bon nombre de réserves analogues faites lors de la réunion de certains territoires aux divers états de l'Europe. Ces réserves n'ont toujours qu'une portée

restreinte et offrent peu de sûreté, parce que l'unification des états fait chaque jour des progrès, et qu'il est difficile, souvent impossible et inadmissible, de résister au pouvoir souverain lorsque ce dernier est décidé à substituer un nouveau droit à l'ancien. Le maintien de la législation française dans les provinces allemandes de la rive gauche du Rhin était justifié à l'origine. Mais le développement uniforme des lois impériales allemandes et des lois des divers états de l'empire en restreint chaque jour davantage le domaine et la fera peut-être disparaître entièrement.

54

La fortune des états qui cessent d'exister passe activement et passivement aux successeurs de ces états.

1. Il y a un droit de succession du droit public, qui a une certaine analogie avec la succession du droit civil, mais ne doit pas être confondu avec cette dernière. Comme le peuple de l'état incorporé persiste comme partie du peuple nouveau, cette succession peut, plus facilement encore que ne le prévoyait le droit de succession des Romains, être considérée comme une continuation de la personnalité. La fortune de l'état peut consister en :

a) Domaine public, déterminé soit par la nature (fleuves et rivières publics, routes, places, ports, etc.), soit par sa destination qui le soustrait au droit privé et le consacre exclusivement à des services publics (résidences, hôtels de ville, salles de justice. casernes, prisons, etc.)

b) Fortune privée, qui appartient au fisc, par exemple certaines industries, certaines terres, numéraire.

Le droit de succession de l'état s'étend à toute cette fortune. Pour le domaine public, il va de soi qu'il suit l'état auquel il sert. Mais la fortune privée de l'état ne devient pas vacante par le fait que l'état cesse d'exister ; la personne à laquelle il appartenait n'a pas entièrement disparu ; cette personne s'est fondue dans le nouvel état, avec tout ce qui en constitue l'essence (peuple et territoire); la fortune privée de l'ancien état passe donc au nouveau, chez lequel l'essence de l'ancien état se retrouve toujours.

Il ne résulte pas de ces rapports de quasi-succession que toute la fortune de l'état incorporé soit centralisée entre les mains de l'état qui incorpore. Au contraire, une grande partie de cette fortune, ayant une destination locale, restera dans la province. (Art. 56.) De plus, la création de fonds provinciaux sera de nature à satisfaire les prétentions et les besoins spéciaux de la province. Exemples : la Hesse électorale en 1867, le Hanovre en 1868, l'Alsace-Lorraine en 1871. Le royaume d'Italie fondit toutes les dettes des différents états de l'Italie en une seule dette publique commune (loi de 1861), et se chargea en 1866 de la dette pontificale, proportionnellement à la population des Romagnes.

55

Lorsque plusieurs états en remplacent un autre, et que le mode de partage de la fortune de l'État n'a pas été déterminé, il n'y a

pas lieu d'appliquer purement et simplement les principes du droit civil sur le partage des successions ; il faut avant tout tenir compte de la nature *publique* de la fortune de l'État.

1. Le droit de succession du droit public et le droit de succession du droit civil, ont cela de commun que celui qui avait précédemment droit à la fortune cesse d'exister, et que cette fortune passe à d'autres personnes ; celles-ci peuvent, dans certains sens, être envisagées comme les continuateurs de la personnalité de celui qui a cessé d'exister. Mais la succession civile repose sur les liens de famille qui unissaient le défunt et les héritiers, et la succession du droit public repose sur le passage total ou partiel au nouvel état du peuple et du territoire de l'ancien état. La succession civile ne dépend que de la personne des héritiers, et sera partagée entre eux par tête ou souche, suivant le degré de la parenté. — La fortune laissée par un état se rattache par sa nature même au peuple et au territoire, et sert à satisfaire aux besoins de tous deux. Donc le partage devra avoir lieu d'après les principes du droit public.

56

En conséquence, les biens immeubles destinés à des buts publics, comme édifices et établissements publics, fondations pieuses, etc., passent à l'état dans le territoire duquel ils sont situés ou dans lequel se trouve leur centre principal ; l'état acquéreur n'est tenu de dédommager équitablement les autres états, que si les établissements en question satisfaisaient aussi aux besoins de la population des autres états, et si ces états sont contraints de faire de nouvelles dépenses pour répondre à ces besoins.

1. Il va sans dire que les rivières faisant partie du domaine public, les routes, places, côtes, ports, etc., tombent, sans dédommagement aucun, en partage à l'état avec lequel ils sont réunis par la nature. Lorsque certaines recettes s'y rattachent, par exemple : droits de port, droits de roulage, droits d'entrepôt, etc., on n'a pas plus à verser pour cela d'équivalent dans la masse, que l'on n'a une créance pour l'entretien des routes, ports, digues, etc.

Il en sera autrement d'un hospice qui pouvait être utilisé par les malades résidant dans les communes tombées en partage à un état autre que celui sur le territoire duquel l'hospice est situé. Dans ce cas, il est dû un dédommagement équitable.

57

Les provisions d'armes et de munitions de guerre (canons, fusils, uniformes, etc.) doivent dans le doute être partagés proportionnellement au chiffre de la population.

1. C'est en effet d'après le nombre des habitants que se règlent les armements et le service militaire. Le nombre des habitants ne pourra plus être pris pour base lorsque, comme dans la Confédération germanique de 1815, les armes et munitions de guerre sont fournies par les divers états, conformément à un registre matricule; il faudra dans ce cas opérer le partage conformément aux registres.

58

Les *biens domaniaux* proprement dits, les caisses publiques, et en général les propriétés privées de l'état, ne servant qu'indirectement à réaliser des buts d'utilité publique, forment une masse commune, et, à moins de motif spécial de dérogation, seront partagés proportionnellement à la population avec cette modification cependant que les immeubles seront toujours attribués à l'état sur le territoire duquel ils sont situés, et que leur valeur seule fera l'objet du partage.

1. Il n'y a pas de mode de partage plus naturel et en même temps plus exact que le nombre des habitants, quoique peut-être la population de l'un des états soit supérieure à celle de l'autre par la fortune ou l'éducation. — Pour arriver à une solution équitable et conforme à la raison, il faut remonter aux éléments primordiaux de l'état, c'est-à-dire aux hommes.

59

Les dettes de l'état ne doivent pas être réparties proportionnellement à la population. S'il s'agit de dettes hypothécaires ou foncières, elles seront adjugées à l'état qui obtient les immeubles affectés au service de la dette. Pour les autres dettes, leur répartition aura lieu proportionnellement aux impôts payés par les diverses parties du territoire.

1. Les hypothèques constituées par l'état pour assurer le remboursement de ses emprunts, restent valables quand même l'état disparaît. Les créanciers s'en tiennent aux biens hypothéqués, et entrent par là même en relations avec le nouvel état auquel ces biens ont été départis. On ne peut procéder aussi facilement qu'en droit civil à la distinction des dettes personnelles et des dettes réelles.

2. La sûreté des autres dettes publiques repose sur la fortune imposable des ressortissants de l'état, et a pour mesure le produit réel des impôts; celui-ci fournit donc une base plus juste que le chiffre de la population. Qu'on se représente un état partagé en deux parties, dont l'une ait une riche population urbaine et l'autre une pauvre population campagnarde; l'une des parties se-

rait, en cas de partage proportionnel au nombre des habitants, surchargée de dettes, et l'autre allégée considérablement, comparativement aux impôts qu'elle payait précédemment, le tout au plus grand préjudice des créanciers.

60

Lorsqu'un état cesse d'exister, par suite de l'extinction, de la dispersion ou de l'émigration de son peuple, ses droits et obligations cessent en même temps que lui.

1. Lorsque les Juifs prirent possession de la Palestine en anéantissant les habitants du pays, le nouvel état hébreux ne succéda en aucune façon aux droits des états renversés par lui. De même, lorsqu'à l'époque de la migration des peuples, les Germains abandonnèrent leurs anciennes résidences, leurs états périrent, et les tribus slaves ou germaines qui vinrent plus tard occuper ces territoires, étaient aussi peu leurs successeurs que ne l'était l'empire d'Orient, où les Germains étaient allés s'établir.

61

La faiblesse et la détresse passagère d'un état, n'entraînent pas la cessation de l'existence de cet état; mais la faiblesse prolongée et l'incapacité évidente d'un état ont pour conséquence l'impossibilité pour lui de vivre plus longtemps d'une manière indépendante.

1. On n'a nullement le droit d'anéantir les états « malades » pour les enterrer ensuite; il est possible qu'un gouvernement profondément ébranlé et affaibli parvienne à se relever. Mais lorsque cette possibilité disparaît, et que l'état de faiblesse se prolonge, alors l'incapacité de vivre entraîne aussi la perte du droit de vivre comme état. Le droit international ne protége que les états viables. Quelque dangereux que soit ce principe, à cause des abus sophistiques auxquels il peut donner lieu, on ne peut cependant en nier la justesse. « Les vivants seuls ont des droits. »

5. — Caractères distinctifs des états en droit international.

VOLONTÉ ET CAPACITÉ DES ÉTATS.

62

Chaque état étant un être pourvu de droits, est appelé à exprimer sa volonté, et à faire des actes ayant des conséquences juri-

diques. Mais il lui faut pour cela des organes, des hommes chargés de le représenter.

1. Comme l'état est un organisme, et que sa constitution en fait un corps artificiel et non pas physique, il lui faut des organes, des hommes voulant et agissant pour lui. Le chef de l'état représente plus que tout autre ce dernier dans ses relations avec d'autres états.

63

Dans les relations des états entre eux, celui qui possède de fait et tient en main le pouvoir (le chef réel de l'état), est considéré comme l'organe et le représentant de l'état.

(Voir plus loin art. 315 et suivants.)

SOUVERAINETÉ.

64

La souveraineté d'un état consiste :

a) dans l'indépendance de cet état vis-à-vis d'un état étranger

b) dans la liberté qu'il a d'arrêter et d'exprimer par des actes sa volonté, sans qu'un autre état ait le droit de s'y opposer.

1. La souveraineté est de nouveau une idée de droit public ; c'est le pouvoir à la plus haute puissance. L'importance de la souveraineté d'un état pour le droit international se manifeste dans les rapports que cet état soutient avec les autres.

65

La souveraineté ne signifie ni l'indépendance absolue, ni la liberté absolue, car les états ne sont pas des êtres absolus, mais des personnes dont les droits sont limités.

1. L'idée de souveraineté s'est développée en premier lieu en France, et cela à une époque où la royauté cherchait à concentrer entre ses mains tous les pouvoirs de l'état, malgré les résistances de la féodalité et des parlements. Il est resté depuis lors, dans le mot souveraineté, une nuance d'absolutisme qu'on a peine à faire disparaître. Cet absolutisme est cependant en contradiction tant avec la base légale des états actuels qu'avec la solidarité qui existe aujourd'hui entre les diverses nations du globe.

66

Un état ne peut prétendre qu'à l'indépendance et à la liberté compatibles avec l'organisation nécessaire de l'humanité, avec l'indépendance des autres états et avec les liens qui unissent les états entre eux.

1. Le droit international maintient et restreint à la fois la souveraineté des états, parce qu'il cherche à maintenir la paix et civilise la guerre en la réglementant. Aucun état ne peut, contre le droit international, faire appel à sa souveraineté, parce que le droit international a pour base, non pas le bon plaisir des états, mais les droits et les intérêts généraux de l'humanité. (Voir article 68, Rem.)

67

Dans les limites tracées par le droit public, la présomption est en faveur de la souveraineté complète et indivisible de chaque état.

1. La souveraineté est pour chaque état une qualité naturelle; chacun d'eux est un organisme indépendant. Souveraineté et unité résultent de l'idée même de l'état. Toute restriction plus considérable apportée à la souveraineté d'un état, en faveur d'une puissance étrangère, devra reposer sur des bases spéciales, en particulier sur des traités.

68

Les droits qui dépendent, dans la règle, de la souveraineté d'un état, sont :

a) Le droit de faire lui-même sa constitution;

b) Le droit d'avoir pour son peuple et son territoire une législation indépendante;

c) Le droit de se gouverner et de s'administrer lui-même;

d) La libre nomination aux emplois publics;

e) Le droit de désigner et d'accréditer des représentants auprès des autres états.

Il n'appartient pas aux autres puissances de s'immiscer dans l'exercice des droits ci-dessus, à moins que le droit international ne soit violé à l'occasion de cet exercice.

1. L'état formule, dans sa constitution, les principes qui régissent son existence et y créent les organes de sa vie. L'autorité constituante est donc un des

pouvoirs de l'état. Chaque état est pour les autres une *puissance s'organisant elle-même.* De même que mes voisins ne sont pas autorisés à me prescrire la distribution intérieure et le style de ma maison, de même les états voisins n'ont aucun droit de disposer, à leur gré, de la constitution d'un autre. La constitution d'un état n'est sans doute pas indifférente aux puissances voisines; il peut arriver que les partis existant dans deux états limitrophes s'entendent pour agir en commun, et cette union peut, suivant les circonstanees, être heureuse ou dangereuse.— C'est pourquoi les états puissants ont souvent usé de leur influence pour provoquer chez leurs voisins des changements de constitution. La République française a cherché, à la fin du siècle dernier, à s'entourer d'états républicains; Napoléon Ier a enveloppé la France d'un réseau d'états vassaux gouvernés par des napoléonides. — Mais ces tentatives nous engagent précisément à nous défier de ces atteintes portées aux constitutions que les peuples s'étaient données eux-mêmes; nulle part la pression extérieure n'a créé un ordre politique durable. Les interventions de la Sainte-Alliance en Espagne et en Italie, pour le rétablissement de la monarchie absolue, n'ont pu entraver que pour un temps le développement naturel de ces pays. La tentative récente de l'empereur Napoléon III, d'établir, avec le concours des armes de la France, un empire au Mexique, a eu une issue tout aussi malheureuse, Le droit et la bonne politique indiquent donc que l'on doit laisser à chaque peuple le soin de déterminer lui-même les formes de sa vie. Une ingérence dans les travaux d'une assemblée constituante étrangère ne pourra se justifier que si les principes admis par cette assemblée constituent un danger réel pour la sûreté des autres états, ou pour l'ordre établi et reconnu par le droit international,

Il y a lieu de signaler ici les dépêches du ministre américain Seward, des 29 septembre et 6 décembre 1863, au sujet du Mexique. Il déclare que le développement de l'Amérique est *républicain*, mais il reconnaît en même temps que les États-Unis n'ont ni le droit ni le désir de s'immiscer dans les querelles mexicaines entre monarchie et république. Il se prononce d'autre part en faveur du droit des peuples américains d'introduire la constitution républicaine, et conteste aux monarchies européennes le droit de les en empêcher. Le principe moderne a été exprimé en termes élevés par le roi Guillaume de Prusse, à l'ouverture du parlement de l'Allemagne du Nord, le 14 février 1870 : « Chez les gouvernements comme chez les peuples du monde actuel, la conviction s'accroît toujours davantage que chaque état a le droit et le devoir de s'occuper d'une manière indépendante du bien public, des progrès de la liberté et du respect de la justice au sein de sa propre maison, et que les forces défensives de chaque pays sont destinées seulement à protéger l'indépendance nationale, nullement à restreindre l'indépendance d'autrui. »

69

Aucun état n'est tenu de tolérer sur son territoire qu'une autre puissance y fasse aucun acte politique quelconque (acte de police, d'administration judiciaire ou militaire, prélèvement d'impôts). Chaque état est tenu de s'abstenir de tous actes semblables sur territoire étranger.

Il est fait réserve de quelques exceptions généralement admises en droit international, et des servitudes de droit public qui pourraient exister.

1. Le principe ci-dessus est reconnu surtout entre les états civilisés de l'Europe et de l'Amérique. Dans les pays barbares et les états dont la civilisation diffère beaucoup de la nôtre, la justice et la police des nationaux résidant à l'étranger est autant que possible administrée par leur pays d'origine. Le principe du *statut personnel*, réunissant les citoyens du même peuple, où qu'ils se trouvent, l'emporte encore dans ces pays sur le principe du *statut réel*, et fait rejeter la compétence des autorités étrangères.

2. Comme exceptions généralement reconnues en droit international, on peut citer, par exemple, l'exterritorialité diplomatique et le droit de libre navigation le long des côtes.

70

De même qu'il n'y a qu'un état pour le même peuple et sur le même territoire, il n'y a dans la règle qu'une souveraineté.

Exceptionnellement on trouve dans certains états (États fédératifs, Empires fédératifs, Confédérations d'états), pour la même nation et sur le même territoire, deux états et deux souverainetés, celle de l'état central et celle des états particuliers.

1. Les états fédératifs et les confédérations d'états sont le produit de l'union d'un certain nombre d'états en général républicains. La forme de la *confédération d'états* (Staatenbund) est la plus ancienne, parce qu'elle nous montre les divers états particuliers s'entendant seulement pour atteindre certains buts communs; elle n'a pas d'organes destinés à représenter l'ensemble; on n'y connaît que des congrès où prennent part les envoyés des différents états. On ne peut donc parler ici d'une vraie *union d'états*, d'une souveraineté de l'état central. Exemples : les villes hanséatiques au moyen âge, la république des Pays-Bas, la confédération suisse avant 1798 et de 1804 à 1848, la première constitution des États-Unis d'Amérique de 1776 à 1787, la confédération germanique de 1815 à 1866.

2. L'*État fédératif* (Bundesstaat) a par contre une forme plus unitaire. Le pouvoir central se distingue davantage des états particuliers et possède une organisation complète. Cette forme de gouvernement, essentiellement moderne et conçue par Alex. Hamilton, nous apparaît pour la première fois, en 1787 aux États-Unis; elle a été imitée en Suisse en 1848.

Dans l'état fédératif, la double souveraineté ressort plus clairement que dans la confédération, où la souveraineté des états particuliers l'emporte encore complètement.

3. L'Empire, lorsqu'il embrasse un certain nombre d'états, est appelé par les Allemands « l'Empire d'États » (Staatenreich). L'empire d'Allemagne avait ce caractère au moyen âge, et aujourd'hui encore l'empire ottoman

est organisé sur cette base. A certains points de vue, la monarchie austro-hongroise peut être considérée, depuis le 22 décembre 1867, comme un empire d'États. L'*Empire*, qui représente l'ensemble vis-à-vis de l'extérieur et maintient la cohésion, est l'image de la force et de l'unité. Mais il se divise en deux principaux États, indépendants dans leurs organes essentiels, l'*Autriche cisleithane* qui se partage elle-même en plusieurs « États de la couronne », et le *royaume de Hongrie*, auquel à son tour est adjointe la *Croatie* avec le caractère d'État relativement indépendant. (Voir *Bidermann*, die rechtliche natur der osterreichisch-ungarischen Monarchie, Vienne, 1877.)

4. La confédération de l'Allemagne du Nord de 1867, et l'empire d'Allemagne de 1871, ne peuvent facilement être rangés dans aucune des catégories précédentes. Ils ont un caractère à eux, et qui peut être désigné sous le nom d'*empire fédératif* (Bundesreich), pour nous servir de l'expression employée dans les préliminaires dans la constitution allemande. Cet empire fédératif est né d'un compromis entre diverses forces, soit théoriques, soit réelles. Dans l'organisation du conseil fédéral, on peut encore reconnaître clairement la trace de l'ancienne confédaration germanique de 1815. Le parlement de l'empire rappelle fort la constitution des États-Unis ou de la Suisse (état fédératif); il réunit les représentants du peuple allemand tout entier, et cette représentation est fort différente de celle des Prussiens, des Bavarois, etc., dans les chambres des divers états particuliers. D'autre part, la réunion sur une même tête de la couronne impériale et de la couronne de Prusse, comme aussi l'institution du chancelier impérial et de la chancellerie impériale confondus avec le ministère prussien, sont contraires à l'essence même de l'état fédératif, qui sépare complètement les fonctions fédérales de l'administration des états particuliers. — Cette réunion s'explique par l'influence décisive de la Prusse, qui a fondé l'empire d'Allemagne et qui occupe, par le chiffre de sa population et sa force intrinsèque, une position tellement prédominante, que les autres états sont contraints de se joindre à elle et de la suivre. Le chef de la Prusse est donc le chef naturel de l'empire allemand, et le gouvernement de l'empire subira toujours l'influence de l'unité prussienne.

71

Le pouvoir central ou fédéral est une personne internationale, au même titre que les divers états particuliers.

La souveraineté de l'Union s'exerce dans les limites de la compétence constitutionnelle du pouvoir central, et la souveraineté des états particuliers dans les affaires spéciales de chacun de ces états.

1. La personnalité des confédérations d'états se montre plus évidente encore en droit international qu'en droit public. La confédération suisse fut regardée en Europe, pendant des siècles, comme un état, quoiqu'elle ne possédât aucune organisation centrale et fût un simple trait d'union entre divers états souverains.

72

Dans les Républiques ou Empires fédératifs, la représentation à l'extérieur est toujours remise au pouvoir central. Ce dernier en a la direction et nomme les employés diplomatiques fédéraux. Cependant les états de la confédération peuvent être autorisés à conclure des traités avec des états étrangers, dans les limites de la constitution et sous la surveillance du pouvoir central.

1. On donne, en Suisse, le nom de *concordats* aux traités entre les cantons. Le caractère intercantonal des concordats est analogue au caractère international des traités entre états étrangers, mais il est modifié en ce sens que les cantons formant entre eux un état fédératif, le pouvoir central exerce une surveillance sur les concordats et en garantit l'exécution.

73

Dans les confédérations d'états, la représentation diplomatique incombe aux gouvernements des divers états de la confédération. Cependant le pouvoir central est autorisé à se faire représenter et à conclure des traités.

1. Dans les confédérations d'états, la souveraineté des états particuliers est plus complète et plus forte que dans les états fédératifs. C'est pourquoi les relations diplomatiques sont de préférence laissées au soin des états particuliers. Comme de son côté la confédération a un intérêt à maintenir vis-à-vis des autres nations sa position de pouvoir central, on doit lui accorder la faculté de désigner des ministres ou ambassadeurs fédéraux, et de recevoir les représentants des puissances étrangères. Plusieurs envoyés étaient accrédités auprès de la diète germanique, et celle-ci s'est, dans certains cas, fait représenter à l'étranger par des envoyés spéciaux.

74

Lorsque deux états ou plus viennent à être passagèrement réunis en la personne d'un même souverain, ils sont considérés en droit international comme des états différents; ils ont en conséquence deux ou plusieurs voix aux congrès ou conférences, et peuvent être représentés par des agents diplomatiques différents.

1. C'est le cas lorsque le souverain héréditaire d'un pays est élu à vie souverain d'un autre pays. Charles-Quint était à la fois empereur romain, et

roi d'Espagne, sans que pour cela les deux pays fussent confondus d'une façon quelconque.

75

Lorque la réunion de deux états sous un même souverain prend un caractère de permanence, et que ces deux états, sans avoir nécessairement la même constitution, viennent à être politiquement réunis, le droit international les considérera comme un seul état, et accordera seulement une voix à leur représentation commune. — Pour autant cependant que l'intérêt particulier de chacun de ses états l'exigerait, une représentation spéciale de chacun d'eux pourra être autorisée.

1. Ici rentre l'union personnelle de deux états, quand la même dynastie règne sur tous deux pendant une durée suffisamment longue. — Comme exemples, citons l'union jadis personnelle de l'archiduché d'Autriche avec les couronnes de Bohême et de Hongrie; l'union, personnelle à l'origine de la couronne d'Angleterre avec celle d'Écosse et d'Irlande; l'union des couronnes de Russie et de Pologne, de 1815 à 1830; les liens entre l'ex-principauté et canton de Neuchâtel et la couronne de Prusse jusqu'en 1848, et les rapports existant aujourd'hui entre la Suède et la Norwège, qui ont le même roi, mais non le même gouvernement ni une législation commune. Cependant les deux peuples aussi sont unis d'une manière durable, et ne se sépareraient pas par extinction de la dynastie. Leur union, peut donc, à ce point de vue, être considérée comme une union réelle. (Voir Lawrence, Comm. de Wheaton, I, 270. Voir plus haut, art. 70.)

Le grand-duché de Luxembourg, bien qu'ayant pour souverain le roi des Pays-Bas, a des représentants spéciaux à Paris et à Berlin, et a demandé à la Russie, et non à la Hollande, de protéger ses nationaux dans les pays où le Luxembourg n'a pas d'agents.

2. Lorsque les deux états n'ont pas seulement un même chef, mais aussi d'autres éléments communs soit de l'administration, soit de la législation, cette union réelle provoque à un plus haut degré l'unité des deux pays devant le droit international. C'est cette union réelle qui fait des anciens pays de la monarchie autrichienne un ensemble; mais aussi la réunion de l'empire d'Autriche avec le royaume de Hongrie, d'après la constitution de 1867, est devenue une union réelle, de personnelle qu'elle était précédemment, par la création d'un ministère des affaires étrangères commun et des délégations.

3. L'unité complète de l'état est atteinte lorque, d'après l'expression anglaise, l'union se transforme en *incorporation* (incorporate union), c'est-à-dire lorsque les états séparés à l'origine sont transformés par la constitution en un seul et même état, comme cela a eu lieu pour les royaumes d'Angleterre et d'Écosse depuis 1707, pour la Grande-Bretagne et l'Irlande en 1801, et pour l'incorporation de la Pologne dans l'empire russe en 1863.

76

Lorsque la souveraineté d'un état dérive de celle d'un autre état, et que par suite l'un d'eux, pour reconnaître cette filiation, reste vis-à-vis de l'autre dans un certain rapport de subordination, le premier est dit état *vassal*, et l'autre état suzerain.

L'indépendance de l'état vassal doit, en conséquence, être nécessairement restreinte sur le terrain du droit international.

1. On peut se représenter cependant une foule de gradations entre l'état de liberté complète et l'état de dépendance, qui n'autorise les rapports diplomatiques d'un état avec d'autres états que par l'intermédiaire de l'état suzerain. — Les états allemands étaient, à la fin du moyen âge, des états vassaux, car ils tenaient leurs droits régaliens de l'empereur et dépendaient de l'empire; mais, depuis la paix de Westphalie, on leur reconnaissait le droit de conclure des alliances avec les puissances étrangères.

2. Les états vassaux de la Turquie, les uns mahométans et mi-souverains, comme Tunis, et Tripoli et aussi l'Égypte avec son khédive héréditaire, enfin la Bulgarie chrétienne avec un prince héréditaire, sont vis-à-vis de la Porte dans les positions les plus différentes. L'ex-royaume de Naples était, formellement du moins, et en signe de vénération, vassal du Saint-Siège, bien qu'en réalité il fut envisagé par les autres puissances de l'Europe comme un état entièrement souverain, et traité comme tel.

77

Comme la souveraineté tend naturellement à l'unité, elle ne peut laisser longtemps subsister ce dualisme entre la souveraineté vassale et la souveraineté suzeraine. Les états vassaux s'élèvent avec le temps au rang d'états entièrement souverains ou l'état suzerain retire peu à peu les droits qu'il avait conférés à l'état vassal et se l'annexe.

1. L'histoire nous montre la vérité de ce principe. Il existait au moyen âge une foule d'états vassaux, tant en Europe qu'en Asie. Aujourd'hui ils ont presque tous disparu, parce qu'ils se sont transformés en états souverains, ou ont été absorbés par un état puissant; cette transformation s'est opérée actuellement en Turquie; mais, chose singulière, on a posé en même temps la première pierre de nouveaux états sous la forme transitoire d'une principauté vassale. Le droit international doit tenir compte de ce développement naturel; il doit le respecter; il ne doit pas contribuer à le ralentir, en cherchant a perpétuer les formes insoutenables d'un droit vieilli. (Voir, au sujet

de l'ex-demi-souveraineté de la Roumanie (Moldavie et Valachie), Lawrence, Comm. de Wheaton, Leipzig, 1868, I, p. 233 et suiv.)

La tendance moderne vers l'unité se montre non seulement en Europe et en Amérique, mais dans l'Asie orientale. — La suppression des états vassaux et du régime des Daïmios au Japon, la concentration de tous les pouvoirs de l'état entre les mains du Mikado (empereur) en septembre 1871, sont un indice remarquable de cette tendance.

2. Les deux ex-principautés danubiennes de Moldavie et de Valachie étaient autrefois états vassaux de la Porte, en ce sens qu'ils payaient le tribut et que leurs princes (hospodars), nommés pour une période de sept ans par les boyards, recevaient leurs pouvoirs du sultan, sans que cependant on ait jamais osé leur refuser l'investiture. Pour tout le reste, ils étaient des états protégés, mi-souverains, avec indépendance de la législation, du gouvernement, de la justice, de l'organisation militaire et économique, et autorisés d'après les capitulations à interdire le séjour de leur territoire même aux Turcs. — Ces deux pays furent réunis en 1858 sous le nom de Roumanie; devenue principauté héréditaire en 1867 sous le prince Charles de Hohenzollern, la Roumanie est devenue entièrement indépendante en 1878.

78

Les états qui, dans le sentiment de leur faiblesse, ont demandé la protection d'un état plus puissant et ont mis leur existence sous la sauvegarde de ce dernier, n'ont également qu'une demi-souveraineté, parce qu'elle est limitée d'une manière permanente par une souveraineté supérieure.

1. Le droit de protéger un état est analogue à la suzeraineté, en ce sens que le protecteur, comme le suzerain, prétend à une position supérieure à celle du protégé. Mais la demi-souveraineté de l'état protégé ne découle pas de la souveraineté de l'état protecteur. Cette position porte du reste en elle un germe de mort, car un état qui ne peut se défendre lui-même ne mérite pas de rester indépendant. — Les états de cette catégorie sont rares aujourd'hui. La république de Cracovie, qui avait été placée jadis sous le protectorat de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, a été annexée en 1846 par l'Autriche. Les îles Ioniennes, jadis sous le protectorat de l'Angleterre ont été incorporées à la Grèce en 1864. Les principautés danubiennes, lorsqu'elles étaient vassales de la Porte Ottomane, étaient sous le protectorat des puissances européennes.

2. Dans une situation absolument anormale sont la *Bosnie* et l'*Herzégovine*; ces anciennes provinces turques sont à teneur des résolutions du congrès de Berlin administrées par l'Autriche-Hongrie, avec l'assentiment de la Porte, sans que la souveraineté du sultan ait été formellement abolie, mais de telle sorte cependant qu'en réalité cette souveraineté n'a plus d'effets. — Au fond, ce sont là des pays d'Empire appartenant à la couronne d'Autriche-Hongrie, mais dont la cession n'est pas encore complète.

79

Les colonies, quoique dépendant politiquement de la métropole, peuvent cependant avoir un certain degré d'indépendance, et faire certains actes rentrant dans le domaine du droit international.

1. Le grand éloignement des colonies d'outre-mer rend souvent désirable, dans l'intérêt même de celles-ci, qu'elles aient un gouvernement spécial et jouissent d'une représentation distincte. Quoique, à l'origine, la mère patrie soit seule le siège de la souveraineté, le développement de la colonie exige une plus grande liberté de mouvements. C'est par ce moyen que les colonies arrivent à avoir une vie propre et à s'ériger même en états souverains. L'histoire de l'Amérique est très instructive sous ce rapport. Comme exemple de bonne politique coloniale, nous pouvons citer la conduite actuelle de l'Angleterre depuis les réformes de lord Durham (1836) au Canada et en Australie.

80

On doit ranger sur la même ligne que les colonies certains pays qui sont en quelque sorte les dépendances d'un autre état.

1. Lorsqu'un pays est la dépendance d'un état étranger, il est important de savoir si la population de ce pays est capable de veiller elle-même à ses intérêts, et si elle le fera sans léser les intérêts de l'état principal. Si les habitants sont incapables ou hostiles, on ne leur accorde aucune indépendance, et on confie l'administration du pays à des colons appartenant à la nation dominatrice. Comme ces pays sont le plus souvent des conquêtes (les Indes orientales conquises par les Anglais, l'Algérie par la France), il est souvent plus difficile que dans les pays coloniaux de leur accorder une certaine indépendance.

ÉGALITÉ DES ÉTATS.

81

Tous les états sont égaux entre eux, parce qu'ils sont des personnes. Ils participent tous au droit international, et ont droit à ce que leur existence soit respectée.

1. L'égalité entre les états est la même que celle entre les citoyens. Les différences d'étendue, de puissance, de rang, ne modifient pas cette égalité ; car

elle consiste dans le fait de reconnaître aux états la qualité de personnes juridiques, et dans l'application des principes du droit international à tous sans distinction.

Déclaration de M. Sumner au sénat américain, le 23 mars 1871 : « L'égalité des peuples est un principe du droit international, au même titre que l'égalité des citoyens est un axiome de notre déclaration d'indépendance. On ne doit pas faire à un peuple petit et faible ce qu'on ne ferait pas à un peuple grand et puissant, ou ce que nous ne souffririons pas, si cela était fait contre nous-mêmes. »

82

Aucun état n'est autorisé à s'approprier les emblèmes particuliers à un autre état (son titre, ses armoiries, son drapeau, son pavillon) et à en abuser.

1. La personnalité d'un état s'exprime par ces emblèmes, et chaque état a droit à ce qu'ils soient respectés. — On comprend que la priorité du choix de ces titres ou emblèmes décide. Dès que ce choix a été fait, on doit, au nom de l'égalité, le respecter et éviter toute confusion qui pourrait résulter de l'usurpation de ces mêmes titres ou emblèmes.

83

Chaque état a droit au respect de sa personnalité morale et juridique; il a donc un droit et un honneur. L'atteinte portée à l'honneur entraîne le droit d'exiger satisfaction.

1. Ici encore il en est des états à peu près comme des hommes. De même qu'il y a un honneur commun à tous les hommes, de même il y a un honneur commun à tous les états; ni les uns ni les autres ne doivent attenter à cet honneur dans les relations qu'ils soutiennent entre eux. Un état peut suivre dans certains cas une politique basse ou immorale, tout comme un homme peut parfois agir mal ou sottement; cette conduite exercera naturellement une influence sur l'opinion publique et la confiance des autres puissances. Mais le droit général que possèdent tous les états d'être respectés dans leur honneur, n'est pas atteint par le fait qu'ils ont agi peu loyalement dans quelques circonstances, pas plus que le degré de respect attaché à la qualité d'homme n'est atteint par les fautes isolées d'un homme. L'honneur humain subsiste dans toute sa grandeur, car il est un effet de l'image de Dieu empreinte dans la nature humaine; de même l'honneur des états subsiste toujours, parce qu'il est la conséquence de la majesté de l'état, c'est-à-dire de ce qu'il y a d'humain dans la vie et le développement des peuples.

2. Sur le *salut maritime* en usage lorsque des navires de guerre ou des flottes de guerre se rencontrent, consulter spécialement Calvo, droit intern. § 151 et suiv.

84

Il ne résulte pas de l'égalité des États que tous aient le même rang et puissent s'arroger à volonté un titre élevé. Chaque état a le droit de prendre un titre correspondant à son importance et à la position que sa puissance lui donne.

1. On a souvent déduit du principe de l'égalité des états les deux principes erronés que tous les états ont le même rang, et que chaque état peut librement prendre le titre qui lui plaît. Le *rang* qu'une puissance prend dans le concert des états n'est pas la conséquence de sa personnalité ; le rang est un effet de la puissance et de l'influence. Le *titre* désigne le rang qu'un état possède parmi les autres ; il ne peut par conséquent pas être choisi arbitrairement et sans tenir compte des autres états. On a rarement vu quelque chose de plus ridicule que ce chef de nègres haïtiens demandant le titre impérial pour sa couronne d'oripeaux. Lorsque l'électeur Frédéric Ier de Brandebourg prit en 1701 le titre de roi, on pouvait se demander si cette qualifiation correspondait à la puissance réelle de la Prusse ; mais l'histoire de cet état a depuis lors levé tous les doutes. Il en est de même du titre d'empereur pris par Pierre le Grand, et qui ne fut reconnu que successivement par les diverses puissances (en 1744 seulement par l'empire d'Allemagne, en 1762 par la France, et 1764 par la Pologne). La France et l'Autriche ont passé dans notre siècle par les mêmes vicissitudes. — Les cinq grandes puissances européennes ont expressément déclaré au congrès d'Aix-la-Chapelle, protocole du 11 octobre 1818, qu'elles ne pouvaient accéder au vœu de l'electeur de Hesse de prendre le titre de roi, et qu'en général elles se concerteraient sur les changements de titres.

85

N'ont un droit naturel au rang impérial et au titre correspondant, que les états dont l'importance, au lieu d'être uniquement nationale, a quelque chose d'universel, embrasse le monde ou au moins une partie du monde; n'y ont droit que les états qui sont en quelque sorte des puissances universelles, ou tout au moins qui réunissent en eux plusieurs peuples, ou ont sur plusieurs nations une influence politique déterminée.

1. Ce qui distingue un empire, c'est que son autorité s'étend au delà d'un peuple déterminé et des limites d'un territoire. L'empire appartient à l'histoire du monde par ses origines et a dans l'histoire une portée universelle ; c'est pourquoi on ne doit pas abuser du titre d'empereur par simple vanité nationale ou dynastique. Les rois francs et germains du moyen âge reçurent ce titre comme empereurs *romains ;* ils étaient alors à la tête des chrétiens de l'Occi-

dent et de la civilisation chrétienne (*imperium mundi*), et on les regardait comme les « administrateurs de la paix du monde. » Le czar Pierre le Grand prit, en 1701, le titre d'empereur en réminiscence de l'empire romain d'Orient. Napoléon Ier voulait restaurer l'empire de Charlemagne. L'empire d'Autriche (depuis 1804) et le second empire français (1852) ont une portée moins universelle, mais leur importance n'est pas uniquement nationale. La dignite impériale allemande (18 janvier 1871) s'explique par la réunion d'un grand nombre d'états germaniques sous un seul sceptre ; l'empire s'élève au-dessus des couronnes royales qui appartiennent à plusieurs des états particuliers de l'Allemagne. L'empire indien des rois d'Angleterre est l'image de la domination britannique sur les princes et les peuples de l'Inde.

86

Le rang impérial d'un état ne dépend pas du titre correspondant. Une puissance universelle gouvernée par des rois, ou une république dont l'autorité aurait quelque chose d'universel, ont droit au rang impérial.

1. La Grande-Bretagne a un roi pour souverain, mais avait déjà rang impérial avant l'adoption du titre d'impératrice des Indes par la reine Victoria en 1876; aucune autre puissance ne l'égale en importance dans le monde. Rien n'empêchera la république des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, si elle veut se poser en puissance universelle, de demander le rang impérial et de l'affirmer par ses actes.

87

Ont rang royal, les états qui embrassent un seul peuple sur un territoire déterminé, et dont l'étendue et l'importance pour les relations internationales sont suffisantes.

Les usages diplomatiques font rentrer dans cette catégorie, en sus des états aux souverains desquels le droit international accorde le titre de rois, les républiques d'étendue et d'importance analogues et les grands-duchés actuellement existants.

1. Déjà au moyen âge, les électeurs du saint-empire romain d'Allemagne prétendaient au même rang que les rois des autres nations chrétiennes. Au-dessus d'eux tous s'élevaient l'un à côté de l'autre, d'après la fiction inventée par la science du moyen âge, Sa Majesté l'empereur romain et Sa Sainteté le pape.

88

Il n'existe aucun droit de préséance des royaumes sur les républiques ayant rang royal, ou inversement.

1. Le cérémonial des cours connaît bien un droit de préséance des rois sur les grands-ducs, mais il ignore un privilège de rang des royaumes sur les républiques ayant rang royal. La puissance et l'influence politique, qui sont la base naturelle du rang des états, sont indépendantes de ces différences constitutionnelles.

L'Angleterre sous Cromwell avait une plus grande influence, mais le même rang que sous le roi Charles Ier, et la république française exigea, au traité de Campo-Formio, en 1797, le même rang qu'avait jadis la France sous les rois de la maison de Bourbon.

89

Les états ayant rang royal sont, sur tous les points essentiels, égaux entre eux et égaux aux états ayant rang impérial. Ils ont en particulier le droit indiscutable d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs, d'admettre et de faire usage des emblèmes royaux dans les couronnes, sceptres ou armoiries, et lors de la signature des traités, d'être tous placés sur un pied de parfaite égalité. Les princes de ce rang se donnent dans leurs lettres le nom de « frères. »

Cependant les rois seuls reçoivent, en leur qualité de souverains, le titre de *majesté*; les autres princes de rang royal n'ont pas droit à ce titre, et les rois ont le pas sur eux.

1. Le titre de majesté, limité jadis à l'empereur, a été étendu aux rois depuis le XVIIe siècle. En tout cas, ce titre ne convient qu'à une dignité entraînant la jouissance de la souveraineté gouvernementale la plus complète, et il ne peut s'appliquer à des rois dépendant d'un autre état. Mais il sera sans doute plus difficile de modérer les titres que de diminuer les droits de souveraineté eux-mêmes.

90

Entre représentants d'états ayant le même rang, les plus anciens ont le pas sur les plus jeunes. Les questions de rang entre les états peuvent, du reste, être réglées par les traités ou l'usage.

1. Les efforts tentés au congrès d'Aix-la-Chapelle pour régler définitivement ces questions ont échoué en face des difficultés suscitées par la vanité ou les usages des cours.

Des traités ou usages spéciaux ont réglé entre certains états le salut u pavillon. (Voir Phillimore, Int. Law , I, § 34 et suiv.)

91

La parenté des souverains ne modifie en rien le rang auquel ils ont droit.

1. Protocole du congrès de Vienne, du 19 mars 1815 : « Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques. Il en est de même des alliances politiques. »

92

Les états mi-souverains (états vassaux, états soumis à un protectorat, états faisant partie d'une confédération) doivent toujours céder la préséance aux états dont ils sont dépendants (Etats suzerains, protecteurs).

De même la préséance appartient au pouvoir central dans ses rapports avec les états dont l'Union est composée.

1. Comme les rapports de dépendance se font sentir jusque sur le terrain du droit public, l'infériorité du rang de ces états se comprend d'elle-même. Cela pourra être le cas, par exemple, de la principauté de la Bulgarie vis-à-vis de la Turquie. De même la préséance de l'Union sur ses états particuliers, du tout sur la partie, se justifie pleinement. Exemple : les rapports de la Pensylvanie vis-à-vis des États-Unis, des royaumes allemands vis-à-vis l'empire d'Allemagne.

93

Vis-à-vis des états tiers, l'état mi-souverain a, à côté et à l'égal des états complètement souverains, la position que lui accorde son titre reconnu ou son importance.

1. Le motif de cette règle est l'égalité des états. Celle-ci doit subsister partout où des motifs spéciaux ne justifient pas une dérogation. Or il n'existe ici, vis-à-vis des tiers, aucune cause d'infériorité, et c'est pourquoi l'égalité des rangs devra être maintenue. Si donc la Virginie, par exemple, conclut un traité avec le Brésil, ou la Saxe un traité avec l'Autriche, la circonstance que la première fait partie des États-Unis, et la seconde de l'empire d'Allemagne, n'a de portée que vis-à-vis du pouvoir fédéral, mais est indifférente pour la question de rang vis-à-vis de l'état étranger.

94

Pour avoir des effets complets, l'élévation du rang d'un état

doit être sanctionnée par sa reconnaissance par les autres états, qui ne peuvent, du reste, la refuser arbitrairement et sans motifs.

1. Voir l'article 84. Le refus non motivé de reconnaître le nouveau rang d'un état est, pour le moins, un signe de dispositions peu bienveillantes et peut devenir une offense envers l'état qui a élevé son rang.

DES DIVERS SYSTÈMES QUI RÉGISSENT LES RAPPORTS DES ÉTATS ENTRE EUX.

1. — Équilibre.

95

L'équilibre entre les états ne consiste pas dans le fait d'avoir tous la même étendue de territoire et le même chiffre de population, ou d'être tous également puissants. Les différences de force et d'étendue sont la conséquence nécessaire de la nature variée du sol, de l'individualité des nations et du développement historique des états.

Le droit international doit tenir compte de ces différences; il ne peut ignorer les forces morales et intellectuelles des nations et passer sous silence leur histoire.

1. La pensée d'un équilibre mathématique était fort en vogue au commencement du XVIIIe siècle. On attendait de sa réalisation la consolidation de la paix du monde, et la fin des tentatives de monarchie universelle. La proposition faite en 1713 par l'abbé de Saint-Pierre dans son « *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle*, » à la fin de la grande guerre entreprise par l'Europe contre la suprématie française, cherche à exprimer cette pensée sous la forme d'une nouvelle carte de l'Europe. Mais cette pensée est fausse, ne fût-ce déjà que parce qu'elle ne tient aucun compte des forces morales, qui ne se laissent pas évaluer en chiffres, et qu'elle veut établir un équilibre artificiel là où la nature nous montre des divergences considérables et persistantes.

A la fin du règne de Louis XIV, la France s'était étendue en territoire et en population, et était cependant plus faible qu'au commencement de ce règne. La Prusse était devenue beaucoup plus grande sous Frédéric-Guillaume IV, et était cependant moins puissante que sous le grand Frédéric.

96

L'équilibre n'exige pas non plus que les états restent perpétuel-

lement sans subir aucune modification. Il y a un développement naturel et par conséquent nécessaire des états, et en même temps une diminution inévitable de leurs forces et de leur influence. Le droit international doit reconnaître la puissance transformatrice des faits.

1. Le moyen âge a été l'époque du morcellement des nations en une foule de petites villes ou principautés ; cela a été, du reste, fort heureux pour l'Italie et l'Allemagne d'alors. Cet état de choses était supportable tant que le commerce était peu important, le sentiment national faible, les besoins publics et politiques restreints, et qu'aucun danger extérieur ne menaçait l'existence de ces petites villes. Aujourd'hui tout est changé. La plupart de ces petits états sont tombés ; ils ont été remplacés par de grands états embrassant une nationalité entière.

97

Lorsqu'un état a étendu son territoire, le droit international n'autorise pas un autre état peut-être rival, à exiger, de son côté une augmentation de territoire.

1. Au siècle passé, on en a souvent appelé au principe de l'équilibre pour dissimuler des goûts conquérants sous le manteau apparent du droit. Ainsi l'Autriche demandait un morceau de la Turquie parce que la Russie s'étendait en Pologne. On chercha à atténuer l'iniquité du partage de la Pologne entre les trois puissances voisines en invoquant des arguments analogues. Encore dans notre siècle, on a peut-être abusé de ces raisons plus apparentes que réelles ; ainsi, en 1803, on s'est servi, suivant l'expression de Fichte, « de lambeaux du territoire allemand comme appoints jetés dans la balance de l'équilibre européen. » En 1860 même, on a cherché, en partie du moins, à justifier l'annexion de la Savoie et de Nice à la France par le grand accroissement du royaume d'Italie ; et après 1866, Napoléon III a réclamé l'incorporation de la Belgique comme compensation de l'extension de l'Allemagne du Nord sur les états de l'Allemagne du Sud. La prise de possession de Chypre par l'Angleterre en 1878 est aussi représentée comme la compensation de la cession de Batoum à la Russie.

98

Le vrai équilibre consiste dans la coexistence pacifique des divers états. Il est menacé, lorsqu'un état acquiert une suprématie telle, que la sûreté, l'indépendance et la liberté des autres états en sont atteintes. En pareil cas, tous les états directement ou indirectement menacés sont autorisés à rétablir l'équilibre et à prendre des mesures pour en assurer le maintien.

1. L'équilibre international ne signifiant et ne pouvant signifier ni des états de même grandeur, ni un rapport immuable entre la puissance des états, l'application mathématique du principe de l'équilibre est inadmissible. On ne peut briser ainsi à plaisir l'existence et le développement des états.

Définition de F. de Gentz, IV, p. 39 : « L'équilibre est l'organisation d'après laquelle, entre des états existants les uns à côté des autres, ou plus ou moins réunis les uns aux autres, aucun ne peut menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre, sans rencontrer une résistance efficace de l'un ou de l'autre côté, et par conséquent sans danger pour lui-même. »

Ce principe est surtout admis entre les états européens, qui envisagent comme la condition fondamentale de leur développement personnel le maintien d'un certain nombre d'états indépendants. Ainsi s'expliquent les alliances nombreuses, et heureuses au fond, faites contre Charles-Quint, Philippe II, Louis XIV, et, plus tard, contre Napoléon Ier ou contre la suprématie russe en Orient. Mais ce principe ne semble pas applicable dans la même mesure à l'Amérique où les États-Unis sont devenus évidemment, aujourd'hui déjà, la puissance dirigeante de toute cette partie du monde.

99

Lorsqu'un peuple, abusant de sa puissance, essaie d'arriver à la domination universelle, cette tentative constitue une menace pour l'équilibre et justifie la résistance commune des autres états.

1. Voir la remarque précédente. On ne doit pas confondre ces menaces iniques contre l'existence d'états indépendants, et qui ne forment point entre eux un corps politique, avec les mesures comminatoires prises par un grand état national contre les tendances particularistes et insoutenables de certains états de la même nation. L'annexion de ces derniers peut devenir une condition nécessaire au maintien de l'existence nationale et du bien-être commun, ou être la conséquence inévitable du développement national d'un peuple. L'histoire d'Italie, en 1860, 1866 et 1870, et celle d'Allemagne, en 1866 et 1871, font comprendre clairement cette idée. L'équilibre des états italiens et allemands ne pouvait subsister longtemps, car il ne résultait pas de la nature des choses; on a pu y renoncer sans regrets, puisqu'on pouvait le remplacer par un état national et acquérir ainsi dans le monde une position plus respectée.

100

La suprématie même partielle d'un état peut menacer la sûreté et la liberté des autres, et par là porter atteinte à l'équilibre. Elle justifiera donc la résistance commune des autres états pour

restreindre cette suprématie. — Ce principe sera particulièrement applicable lorsque la puissance maritime d'un état prendra un développement dangereux pour la liberté des mers.

1. Comme exemple, on peut mentionner les traités des états neutres contre la domination de l'Angleterre sur les mers.

2. — Sainte-Alliance.

101

La Sainte-Alliance de 1815, qui veut baser le droit international sur la religion chrétienne, ne peut pas être admise par le droit international moderne.

1. La Sainte-Alliance, signée à Paris le 14-26 septembre 1815, entre les souverains de Russie, d'Autriche et de Prusse, eut pour but de créer un nouveau droit international pour s'opposer aux idées de la Révolution française. Les principes fondamentaux en étaient empruntés en partie à la tradition religieuse du moyen âge, en partie aux idées russes sur l'empire du monde. Et c'est pour cela que la Sainte-Alliance ne pouvait satisfaire ni les consciences modernes, ni les besoins des nations civilisées. Elle appartenait à une époque passée, et était par conséquent incapable de diriger et de régulariser les progrès des temps nouveaux. (Voir l'article « Heilige Allianz, » dans le Dictionnaire du droit public de Bluntschli.)

102

La Sainte-Alliance, en basant le droit international uniquement sur la religion, méconnaît la distinction entre la religion et le droit. Comme elle n'est applicable qu'aux peuples chrétiens et exclut les états non chrétiens du concert des nations, elle rétrécit la portée du droit international. Comme elle dit que les « nations chrétiennes n'ont d'autre souverain que Jésus-Christ, » elle entre dans les voies sans issue de la théocratie, qui est étrangère et antipathique à la conscience politique des nations européennes et des nations civilisées en général. En élevant les idées patriarcales au rang de principes de gouvernement des états, elle est incompatible avec les aspirations et les besoins de l'humanité civilisée.

1. On ne peut qu'honorer les intentions pieuses qui animent la Sainte-Alliance, et se réjouir du grand progrès réalisé sur le moyen âge par la pro-

clamation de la confraternité de tous les états chrétiens, à quelque confession qu'ils appartiennent ; au moyen âge, on ne reconnaissait de droits qu'aux chrétiens d'une confession déterminée, et on excluait sans rémission tous les infidèles ou dissidents. Mais les défauts et les vices de la Sainte-Alliance qui ont été signalés plus haut sont si graves, que l'œuvre ne pouvait réussir, malgré les bonnes intentions de ses promoteurs.

La science a démontré que les principes de la Sainte-Alliance étaient insuffisants et en partie erronés ; l'histoire de l'Europe, depuis 1815, a démontré qu'ils étaient pratiquement inapplicables.

Le développement du droit et de l'état, dans l'antiquité comme dans l'état moderne, est tout entier en contradiction avec la théorie théocratique de l'état, prise comme fondement par la Sainte-Alliance. L'Angleterre et le pape ont, dès l'origine, refusé d'y adhérer, et les autres états européens s'en sont depuis lors détachés expressément ou l'ont laissée tomber dans l'oubli. L'idée que le droit est une création humaine, préside aujourd'hui à toutes les constitutions.—Dans la guerre d'Orient, 1854-1856, la Russie est restée entièrement isolée, non seulement en face de ses ennemis de l'Occident, la France et l'Angleterre, mais aussi en face des deux autres signataires de la Sainte-Alliance, l'Autriche hostile et la Prusse neutre. Plus de traces de « l'assistance, aide et secours en toute occasion et en tout lieu, » promises par l'art. 1er du traité de la Sainte-Alliance.

3. — Pentarchie.

103

L'espèce d'union consolidée à Aix-la-Chapelle en 1818 entre les cinq grandes puissances européennes, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, n'équivaut pas à la constitution d'un sénat international européen ; on voulait seulement constater par là que ces cinq états possédaient alors la puissance la plus considérable, et envisageaient comme leur tâche commune de coopérer à la réglementation des affaires européennes.

1. Le congrès de Vienne fut signé, en outre, par l'Espagne, le Portugal et le roi de Suède et de Norwége. Mais on s'accoutuma à considérer les cinq états les plus puissants comme une espèce de pentarchie européenne, surtout depuis le congrès d'Aix-la-Chapelle, où la France fut de nouveau reçue à bras ouverts dans le concert « fraternel » des grandes puissances. Les cinq grandes puissances possédaient plus des deux tiers du sol de l'Europe, et embrassaient presque les trois quarts de la population totale de ce continent ; proportionnellement, leurs forces militaires étaient plus considérables encore. Cependant elles offraient une représentation bien imparfaite de l'Europe. Les états de race latine étaient trop peu représentés comparativement aux états ger-

maniques. Lorsqu'on reconnaît à un état le droit d'exister, on ne peut lui contester celui d'avoir aussi une voix dans le concert des états, et d'être représenté directement ou indirectement. Cette pentarchie peut seulement être considérée comme un commencement d'organisation de l'Europe ; elle n'en est point l'organisation définitive.

104

Le nombre des grandes puissances européennes n'est pas limité. Il peut s'en créer de nouvelles lorsqu'un état devient assez puissant et déploie assez d'activité dans ses relations extérieures, pour qu'on ne puisse, sans danger général, se passer de son concours dans les affaires européennes. — De même les états qui avaient précédemment la position de grandes puissances. peuvent perdre tellement de leur force, qu'il devient inutile de les consulter encore, lorsque les grandes puissances viennent à s'occuper en commun des affaires européennes.

1. Le royaume d'Italie fondé en 1861 et arrivé en 1871 à son accomplissement, est maintenant reçu dans le cercle des grandes puissances. L'Espagne, au XVI[e] siècle la première grande puissance de l'Europe, a été tellement affaiblie par le mauvais gouvernement de ses rois et l'influence de la camarilla cléricale, que dans notre siècle on ne la regarde plus comme une grande puissance. De même la Suède, véritable grande puissance au XVII[e] siècle, peut le redevenir si elle persévère dans la voie du progrès et entre courageusement dans le courant des idées modernes. La position de la Prusse comme grande puissance, était assez ébranlée après la guerre de Crimée ; mais elle s'est relevée après la guerre de 1866 par la fondation de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Le nouvel empire d'Allemagne (1871), au sein duquel la Prusse possède l'influence prépondérante, est pour le moment la puissance européenne la plus consibérable. Toutes les modifications survenues dans la situation politique des états, eurent une influence sur la position et l'influence attribuées à ces états dans l'organisation de l'Europe.

2. L'idée de puissance universelle (*Weltmacht*) sous-entend une grande puissance, et exige en outre un déploiement de forces qui s'étende au delà d'un seul continent. La possession d'une marine respectée est pour toute puissance universelle une condition *sine quâ non*.

105

Chaque état européen a droit à ce que ses propres affaires ne soient pas traitées en commun par les grandes puissances, sans qu'il ait été invité à prendre part aux tractations, et y ait participé.

1. Protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818; « que si, pour mieux « atteindre le but ci-dessus énoncé, les puissances qui ont concouru au pré« sent acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre « les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres et plénipo« tentiaires respectifs, pour y traiter en commun de leurs propres intérêts, « en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'épo« que et l'endroit de ces réunions seront chaque fois préalablement arrêtés au « moyen de communications diplomatiques; et que, dans le cas où ces réu« nions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des « autres états de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation « formelle de la part de ceux de ces états que lesdites affaires concerneraient, « et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par « leurs plénipotentiaires. »

106

Le droit accordé à l'état dont les affaires sont traitées par les grandes puissances, de prendre part aux conférences, s'étend à toutes les délibérations. Cet état ne comparaît pas comme une partie devant son juge. Il est adjoint aux grandes puissances en qualité de personne jouissant de la plénitude de ses droits et de membre du concert des états européens, au même titre que les grandes puissances.

1. Ce principe, qui résulte de la position accordée par le droit international aux états européens, a été respecté aux congrès de *Laybach*, 1821, de Vérone, 1822 (incomplétement toutefois), et surtout à celui de Paris en 1856. La Suisse, par exemple a été appelée à prendre part aux conférences des grandes puissances, au sujet de l'affaire de Neuchâtel, 1857. Lors de l'invitation à une conférence au sujet de la question romaine, une voix délibérative fut assurée au royaume d'Italie, au même titre qu'aux autres grandes puissances. (Dépêche française du 27 novembre 1867. Aegidi, Staatsarchiv, n° 3126.)

Ce principe fut par contre méconnu de nouveau en 1869, au préjudice de la Grèce, à la conférence de Paris. (Déclaration de la Grèce du 9 janvier 1869, et conférence du 10 janvier. Staatsarchiv, 3735, 3737, 3794-98, 3814.)

107

Lorsque l'état d'un pays constitue un danger pour la paix de l'Europe, ou que ses actes constituent une menace pour la sûreté générale des états européens, ou enfin lorsque la position faite aux populations de cet état paraît intolérable et indigne de l'Europe civilisée, on doit admettre que ces faits ne concernent pas ce

pays seulement; les autres états de l'Europe sont autorisés à faire en commun des démarches pour provoquer une réforme.

1. A l'époque de la politique d'intervention en faveur du pouvoir légitime des dynasties, on a souvent abusé cruellement de la *première* condition pouvant, selon nous, autoriser une intervention, et l'on voyait un danger pour la paix européenne, là où il n'y avait en réalité qu'un développement naturel du droit public. Un exemple de la *seconde* condition autorisant une intervention nous est offert par la guerre des puissances occidentales contre la Russie (1854-1856), lorsque cette dernière envahit la Turquie. On s'est enfin fondé souvent sur la *troisième* condition, pour intervenir en Turquie en faveur des populations chrétiennes; l'Europe actuelle ne peut plus tolérer le renouvellement des poursuites sanglantes contre les hérétiques, ou le rétablissement des tribunaux chargés au moyen âge de poursuivre les sorciers; l'humanité civilisée a le droit de protéger les progrès humanitaires contre le fanatisme et l'aveuglement. — Voir, plus bas, livre VII.

4. — Congrès généraux.

108

Il n'existe pas encore d'organisation reconnue des congrès généraux de l'Europe, et encore moins des congrès généraux du monde.

1. L'institution de congrès internationaux où se rencontreraient les chefs ou les représentants diplomatiques des états pour y délibérer en commun, est encore dans la première période de son développement et présente de nombreuses défectuosités. C'est toujours le congrès de Vienne de 1815 qui nous apparaît comme le plus important congrès européen. Les congrès subséquents d'Aix-la-Chapelle, 1818, de Troppau, 1820, de Laybach, 1821, de Vérone, 1822, étaient plutôt des congrès des cinq grandes puissances; aux congrès de Paris en 1856 et de Berlin en 1878, les états intéressés ont été représentés à côté des grandes puissances. La proposition grandiose faite, en 1863, par l'empereur Napoléon III, d'un congrès général des états européens, est restée jusqu'à présent sans résultats. Mais l'idée des congrès a d'autant mieux pour elle l'avenir, que l'humanité tend davantage à se servir de moyens pacifiques pour protéger les intérêts communs de tous les peuples. La pensée napoléonienne de ce congrès a excité les défiances de toute l'Europe, qui a craint de voir les congrès servir essentiellement à fonder et à accroître la suprématie française, ou tout au moins à augmenter la considération de l'empereur des Français. L'Europe n'arrivera cependant à la consolidation complète de la paix, que lorsqu'un nouveau congrès aura développé le droit des gens et lui aura

assuré une sanction. La tâche sera alors, non de favoriser la suprématie d'une grande puissance quelconque, mais de soutenir la liberté et le droit de tous les peuples. Déjà Henri IV, roi de France, et son ministre Sully avaient préparé le plan d'un Sénat de LX représentants de XV états comme membres de la « République chrétienne. »

2. Parmi les projets nouveaux, il convient de mentionner ceux de :

a) M. J. Lorimer, professeur à Édimbourg : Des *congrès annuels* se réuniraient en Belgique ou en Suisse. Les états enverraient chacun deux députés, dont un seul aurait droit de vote. L'importance des états et de leur vote serait établie d'après le chiffre de la population, le revenu et le mouvement commercial des états. (Cette échelle serait évidemment très favorable à l'Angleterre.)

b) M. de Parieu, ancien ministre présidant le conseil d'État à Paris : Une commission internationale dont les membres seraient nommés par les gouvernements et plus tard par les assemblées élues des nations européennes, se réunirait périodiquement, et aurait pour elle l'autorité de la science et de l'équité.

3. Dernière proposition de M. Lorimer (Revue de droit international, 1877, p. 200). Formation d'une union des peuples européens, avec :

a) Une législation, un Sénat et une Chambre des députés. Chacune des six grandes puissances désignerait cinq sénateurs à vie et 30 députés, les autres états un moins grand nombre, avec courte durée de leur mandat. Siège à Constantinople, qui deviendrait un État libre dont le président serait élu par le bureau du congrès international et serait président du Sénat.

b) Une cour d'appel international en matière civile et pénale.

c) Un pouvoir exécutif, à la disposition duquel serait une armée internationale. En corrélation avec ce projet, il serait réclamé un désarmement général de tous les états européens, etc. Le tout n'a aucune chance d'être réalisé.

4. Un Sénat international ou un Parlement international resteront encore longtemps à l'état de pieux désir. Et cependant le besoin d'une organisation de l'Europe est éveillé. A mon avis, il n'est possible de donner satisfaction à ce besoin qu'en renonçant à organiser quelque chose *au-dessus et en dehors* des états et qu'en y tendant *par le moyen* des états. La solution la plus simple me paraîtrait être, pour tenir compte des faits.

A. Pour les grandes questions politico-nationales :

a) Un *conseil européen*, composé de tous les chefs d'états ou de leurs représentants, avec un nombre de voix inégal. (Grandes puissances 3 voix, états moyens 2, petits états 1.)

b) Un *Sénat européen*, composé de *capacités*, et nommé par les Chambres des divers états pour un certain nombre d'années. (Les grandes puissances 10 membres, les états moyens 4, les petits 2.) Le Sénat délibère publiquement. Concurremment avec le conseil, il délibère sur les lois internationales, et donne son avis sur les grandes questions pendantes. La décision appartient au conseil.

c) Comme *pouvoir d'exécution*, les grandes puissances exclusivement, qui peuvent seules exercer une sanction par voie de contrainte, lorsque la majorité des grandes puissances l'a déclarée nécessaire et que la majorité du conseil y a donné son assentiment.

B. Pour les *questions de droit* d'importance secondaire, suivant les cas, ou bien une sorte de *Tribunal fédéral* international, ou bien un *arbitrage*.

C. Pour les questions *administratives* d'importance secondaire, les offices permanents de l'union (postes, télégraphes, chemins de fer, navigation), nommés par le conseil européen.

Voir, dans la *Gegenwart*, 1878, l'exposé détaillé de cette idée.

109

Le droit naturel de prendre part aux congrès généraux des états européens et d'y avoir une voix, résulte pour tous les états européens indépendants du fait que leur existence est reconnue, et qu'ils sont intéressés au sort général de l'Europe.

Les états qui ne peuvent affirmer leur existence indépendante qu'en confédération avec d'autres, n'ont droit qu'à une représentation collective.

1. Ce fut conformément à ce principe que les états souverains de l'Europe furent invités à la conférence, par l'empereur Napoléon III, le 4 novembre 1863 : « Toutes les fois que de profondes secousses ont ébranlé les bases « et déplacé les limites des états, il est survenu des transactions solennelles « pour coordonner les éléments nouveaux et consacrer, en les révisant, les « transformations accomplies. »

110

Lorsque les états rassemblés en congrès général européen sont d'accord sur certaines dispositions, celles-ci deviennent obligatoires pour tous les états européens.

1. Voir plus haut, art. 13. — Ces dispositions doivent aussi être acceptées par les états qui n'ont pas pris part à la conférence, et qui par conséquent n'ont pas adhéré à ses décisions.

111

Un congrès européen n'a pas l'autorité d'un congrès universel, mais, s'il est unanime, il formule le sentiment général de l'Europe, même sur des points de droit international universel.

1. Rien ne garantit, il est vrai, que les décisions d'un congrès européen, relativement à des points de droit international universel, seront ratifiées et respectées par les états extraeuropéens. Ainsi l'abolition de la course, pro-

noncée à l'unanimité par le congrès de Paris, en 1856, a été refusée par les États-Unis tant et aussi longtemps qu'on n'aurait pas également aboli les prises maritimes. — Voir art. 670.

112

La reconnaissance et la mise à exécution des principes généraux du droit international sera mieux assurée, si, à côté des grands états de l'Europe, les autres grandes puissances du monde, en particulier les États-Unis d'Amérique, prennent part à la discussion de ces principes et concourent à leur promulgation, — en d'autres termes, si le congrès, devient universel.

1. Voir plus haut, art. 7.

113

Tant qu'il n'existera pas d'organisation définitive de l'humanité, l'opinion ou la volonté de la majorité ne feront pas loi dans les congrès. La minorité ne sera pas légalement obligée de se soumettre à la majorité. Il se peut qu'un état maintienne avec pleine raison son opinion dissidente. Mais lorsque la majorité déclare qu'un principe est de droit nécessaire, elle témoigne toujours par là de la conviction générale des nations civilisées de l'époque. Aussi, quoique la majorité ne possède aucune autorité sur la minorité, il y aura toujours un danger sérieux pour un état à violer un principe déclaré obligatoire pour tous.

1. Si les congrès arrivent un jour à être régulièrement organisés, il deviendra possible de prendre des décisions à la majorité des voix. L'état de désorganisation dans lequel l'humanité se trouve maintenant, a pour conséquence que chaque état peut ériger son bon plaisir en droit; cela rappelle involontairement les usages barbares des anciens Germains qui faisaient dépendre la décision, non pas de la majorité des voix, mais de la force des champions désignés pour la lutte; ou encore le célèbre *veto* par lequel les magnats polonais pouvaient empêcher les lois d'aboutir. — D'un autre côté, un regard jeté sur les constitutions des divers états nous fait voir combien l'introduction pure et simple du système des majorités serait dangereuse. Si l'Europe monarchique voulait juger d'après ses principes monarchiques la Suisse républicaine, ce serait une injustice criante, tout comme il serait illogique de juger le gouvernement absolu de la Russie d'après les idées constitutionnelles admises dans les autres états d'Europe.

8

114

L'usage qui veut actuellement que les gouvernements seuls soient représentés aux congrès, n'est pas conforme au caractère représentatif du droit public moderne et ne laisse pas que d'offrir des dangers pour les constitutions des différents états.

1. Cette contradiction peut être levée ou atténuée :

a) Par des pouvoirs accordés par la représentation populaire des divers états ;

b) Par la réserve de la ratification par le pouvoir législatif des différents états ;

c) Par la responsabilité des ministres ou des envoyés diplomatiques pour leurs actes au congrès.

L'application de la représentation populaire aux congrès internationaux restera longtemps encore un rêve. Les représentations populaires peuvent, en attendant, veiller à ce que les droits constitutionnels du peuple ne soient pas lésés dans les relations extérieures, et à ce qu'on ne compromette pas les intérêts du pays. — En Angleterre et aux États-Unis, on a déjà remédié depuis longtemps et avec succès à cet inconvénient, comme de nombreux exemples le prouvent. C'est à la résistance de son Parlement que l'Angleterre doit de ne pas être entrée dans la Sainte-Alliance; aux États-Unis, le Sénat a, par son opposition, coupé court à bon nombre de négociations diplomatiques entamées par le président.

LIVRE III.

ORGANES DES RELATIONS INTERNATIONALES.

1. — Les souverains.

1. — Les souverains sont les représentants des états.

115

Le droit public des divers états détermine à qui incombe le droit et le devoir de représenter l'état à l'extérieur, et quelles sont les conditions et restrictions de cette représentation.

1. C'est à la constitution d'un état à créer les organes nécessaires pour diriger l'état et agir en son nom. Le droit international doit prendre l'état comme il est; il ne fait pas de constitutions. Il est indifférent pour le droit international que ce soit l'élection ou la naissance qui appelle une personne à représenter l'état dans les relations extérieures. — Art. 18.

116

La représentation de l'état à l'extérieur incombe dans la règle au gouvernement qui a de fait la direction des affaires (*qui actu regit*).

1. On pouvait, chez les Hellènes de l'antiquité, se demander si le droit de représentation n'était pas le partage de l'assemblée du peuple. Dans les états modernes, la représentation à l'extérieur est considérée partout comme la

tâche et le droit du pouvoir exécutif. Un gouvernement n'a le droit de représenter l'état que s'il gouverne de fait, et non pas s'il prétend seulement avoir le droit de gouverner.

117

Celui qui arrive au gouvernement d'un pays est, par suite, considéré comme l'organe et le représentant de l'état. On peut conclure avec un usurpateur victorieux et reconnu par son pays des traités obligatoires.

1. Les diverses puissances de l'Europe ont conclu successivement des traités obligatoires avec le protecteur Cromwell, avec le roi Charles II, puis plus tard après le renversement de Jacques II, avec le roi Guillaume III. Elles ont agi de même avec le Directoire français, avec Napoléon Ier, avec Louis XVIII restauré par les armées étrangères, avec Louis-Philippe, avec le gouvernement républicain de 1848, avec Napoléon III après le 2 décembre 1851, avec le gouvernement de la Défense nationale après le 4 septembre 1870, avec la République française sous MM. Thiers, de Mac-Mahon et Grévy, depuis 1871, sans examiner si ces gouvernements étaient parvenus au pouvoir d'une manière strictement légale. — Le gouvernement de fait est seul en position d'agir efficacement. La représentation n'est qu'une partie, qu'une manifestation isolée de l'activité gouvernementale. L'Etat, étant une personne vivante et non pas un système de droits purement formels, peut être représenté seulement par celui qui sert d'organe vivant à l'état, dans l'état, à la tête de l'état, c'est-à-dire seulement par celui qui exerce en réalité le gouvernement.

De même qu'à l'intérieur de l'état on obéit et on est forcé d'obéir au gouvernement de fait, à l' « *actually king*, » suivant l'expression du décret rendu par le parlement anglais en 1494, sous le règne de Henri VIII, de même le représentant naturel d'une nation et d'un pays à l'extérieur sera le gouvernement de fait. Le ministère anglais par une circulaire en date du 25 mars 1825, constatait l'usage général des états européens d'entrer en relations avec les gouvernements *de facto*. (Voir Philimore II, 19.) L'Église romaine, malgré ses tendances légitimistes actuelles, a reconnu la même maxime; le pape Grégoire XVI a déclaré solennellement, en août 1831, que c'était un besoin et un ancien usage de l'Église, d'entrer en rapports avec ceux *qui* ACTU *summa rerum potiuntur*, mais en même temps qu'elle n'entendait pas reconnaître par là la légitimité des pouvoirs de ces derniers. La reprise des relations diplomatiques et le fait d'accorder certains titres impliquent, du reste, la reconnaissance du gouvernement *de fait*. Celle-ci exerce une certaine influence sur le droit, car elle diminue où lève complètement les doutes qui auraient pu subsister sur l'existence de l'ordre de choses nouvellement établi. Sous plus d'un point de vue, il y a lieu de faire remarquer une dépêche du comte de Bismarck, datée de Versailles le 16 janvier 1871, et adressée à M. Jules Favre à Paris (Staatsarchiv, 4283). Elle exige, pour la reconnaissance par l'Allemagne du gouvernement de la Défense nationale et du droit de celui-ci de représenter la France à l'extérieur, que ce gouvernement « soit tout au moins reconnu « par la nation française elle-même. »

118

Celui qui perd le gouvernement d'un état cesse de représenter cet état à l'extérieur.

On ne peut pas conclure avec un prince détrôné des traités obligatoires pour l'état.

1. Celui qui n'est plus souverain, étant hors d'état de gouverner, ne peut plus représenter l'état. Jacques II ne pouvait plus représenter l'Angleterre après son départ et après que sa déchéance eut été prononcée par le parlement sous forme d'abdication acceptée. Il en est de même des Bourbons pendant leur exil ou des princes italiens et allemands actuellement chassés de leurs états. Napoléon III captif (septembre 1870) n'était plus fondé à représenter la France, pas plus que l'impératrice Eugénie après sa fuite en Angleterre, malgré les pleins pouvoirs dont elle était investie comme régente. Si l'on admet que les princes détrônés n'ont pas encore perdu leurs droits et doivent, suivant les circonstances, être restaurés, leur droit de représentation devra rester suspendu aussi longtemps qu'ils ne pourront pas, de fait, exercer le gouvernement. Il serait absurde de prétendre qu'un peuple pût être lié par les actes d'un prince qui ne possède aucun pouvoir sur ce peuple et est incapable d'assurer l'exécution de ce qu'il a promis.

119

De la circonstance qu'un état entre en relations régulières avec le gouvernement établi de fait dans un autre état, il ne résulte pas que le premier reconnaisse la légalité du second. On indique seulement par là qu'on reconnaît à ce gouvernement l'autorité et les moyens nécessaires pour se faire respecter et pour agir avec efficacité.

1. Voir art. 117. Il peut donc arriver qu'un état reconnaisse un nouveau gouvernement, et désapprouve en même temps l'origine révolutionnaire du nouveau pouvoir. Cette conduite constitue souvent une mauvaise politique. Exemple : La reconnaissance du nouveau royaume d'Italie par la France, le 15 juin 1861, et par la Prusse, le 21 juillet 1862.

120

La légalité ou l'illégalité de l'origine d'un gouvernement est une question de droit constitutionnel. Elle n'est qu'en seconde ligne du ressort du droit international. Un gouvernement qui

s'est élevé en violant le droit, peut devenir légal s'il se maintient et s'il est reconnu par tous.

1. La politique légitimiste avait, aux congrès de Vérone et de Laybach, opposé à cette vérité la théorie que c'était un devoir pour les gouvernements d'intervenir chaque fois que l'esprit de révolution viendrait à relever la tête dans un état quelconque, de protéger les princes contre les peuples et de les rétablir sur leurs trônes. Le prince de Metternich a nettement formulé les tendances de cette époque dans une dépêche circulaire en date de Laybach, 12 mai 1821 : « Les souverains alliés n'ont pu méconnaître qu'il n'y avait qu'une « barrière à opposer à ce torrent dévastateur, à cette conjuration impie. Con- « server ce qui est légalement établi, tel a dû être le principe invariable de « leur politique, le point de départ et l'objet final de toutes leurs résolutions. « Jamais ces monarques n'ont manifesté la moindre disposition de contrarier « des améliorations réelles ou la réforme des abus qui se glissent dans les « meilleurs gouvernements. — Les changements utiles ou nécessaires dans la « législation et dans l'administration des états ne doivent émaner que de la « volonté libre, de l'impulsion réfléchie et éclairée de ceux que Dieu a rendus « responsables du pouvoir. Tout ce qui sort de cette ligne conduit nécessai- « rement au désordre, aux bouleversements, à des maux bien plus insuppor- « tables que ceux que l'on prétend guérir. Pénétrés de cette vérité éternelle, « les souverains n'ont pas hésité à la proclamer avec franchise et vigueur. Ils « ont déclaré qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout pouvoir « légitime, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les prin- « cipes qui constituent le droit public de l'Europe, toute prétendue réforme « opérée par la révolte et la force ouverte. » — On intervint en Piémont, à Naples, en Espagne, pour le plus grand bien des princes légitimes; on renversa dans ces divers pays les constitutions représentatives, et on y restaura de vive force la monarchie absolue. Mais on ne réussit pas à faire respecter le principe légitimiste à l'égard des colonies de l'Amérique du Sud lorsqu'elles se séparèrent de leurs métropoles, parce que l'Angleterre reconnut cette transformation, et que les États-Unis opposèrent le principe de Monroë à la politique légitimiste des cours européennes. En Europe même, on ne put soutenir longtemps ce système. Les intérêts de la Russie, le sentimentalisme de la France, le tact libéral de l'Angleterre empêchèrent de les appliquer à la révolution grecque. En 1830, les puissances orientales, n'osant prendre sur elles la responsabilité et les dangers d'une guerre européenne, reconnurent le changement de dynastie en France et la révolution de Belgique. Il est survenu depuis lors un grand nombre de changements de gouvernement tous en contradiction avec le principe de la légitimité; et les états européens, pourvu que le nouvel ordre de choses présente un caractère suffisant de stabilité et de nécessité, se font chaque jour moins de scrupules de le reconnaître. Le vieux principe de la légitimité immuable est partout relégué dans les cabinets d'antiquités.

121

Lorsqu'il y a doute sur la question de savoir si une personne

est devenue ou est encore souveraine de fait, les états étrangers peuvent contester à cette personne le droit de représenter l'état à l'extérieur.

1. Dans tout bouleversement politique, il y a en général un intervalle pendant lequel on ignore si le gouvernement précédent ne rétablira pas son autorité un moment ébranlée, ou si le pouvoir nouvellement constitué réussira à se maintenir. On ne peut donc en vouloir aux gouvernements étrangers à ces luttes de parti, s'ils ne savent pas quelle personne ils doivent considérer comme le vrai représentant de l'état. Mais dans le doute, ils doivent éviter de rien conclure avec l'un ni avec l'autre, car il ne peut y avoir à la fois *deux gouvernements* et *deux représentants* d'un même état.

122

La question de la reconnaissance d'un gouvernement étranger est, dans tous les états modernes, tranchée par les gouvernements des divers pays. Les tribunaux devront, dans les procès internationaux, se régler sur la décision de leurs gouvernements respectifs.

1. C'est là une conséquence du droit de représentation accordé presque partout en Europe et en Amérique aux gouvernements à l'exclusion des autres pouvoirs de l'état. Lorsque, par contre, la constitution d'un pays, comme celle de la Confédération suisse, art. 74-4, réserve aux Chambres la reconnaissance des états et gouvernements étrangers, les Chambres seront naturellement compétentes, à l'exclusion du pouvoir exécutif. Les questions de compétence sont réglées par le droit constitutionnel et non par le droit international.

Il résulterait une foule de complications inextricables dans les relations des états, s'il dépendait des divers tribunaux d'accepter ou de rejeter l'existence d'un gouvernement étranger sans tenir compte de la décision prise par leur propre gouvernement. Philimore, II, 23, cite à l'appui de la règle ci-dessus plusieurs jugements des tribunaux anglais et américains.

123

La personnalité internationale d'un état ne subit aucune modification par suite du fait que son gouvernement vient à changer, — même s'il y a eu révolution violente, — pourvu que le peuple et le territoire conservent leur individualité.

1. Il a déjà été exposé que le changement complet de constitution n'empêche pas la continuation de l'existence de l'état (art. 41 et 42). A plus forte raison ne sera-ce pas le cas à la suite d'un simple changement dans la personne du souverain ou dans l'économie gouvernementale.

124

Celui qui est le souverain de fait est autorisé à exiger pour lui le rang, les honneurs et le respect dus à l'état en vertu du droit international et à prendre les titres correspondants.

1. Le refus de ces titres est considéré, non sans raison, comme une offense, lorsque le nouveau gouvernement peut envisager qu'il existe seul de fait. Le fait que l'empereur Nicolas de Russie n'avait pas employé le terme habituel de « frère » dans une lettre adressée à Napoléon III, a été profondément senti par ce dernier, qui s'en est cruellement vengé; et cependant il n'y avait point ici une violation du droit; il y avait tout au plus une atteinte aux usages des cours, car cette lettre reconnaissait expressément Napoléon comme souverain des Français.

125

L'usage diplomatique exige des états qui soutiennent entre eux des relations régulières, qu'ils se communiquent tous les changements de souverain. L'oubli ou le retard apporté à cette communication ne peut toutefois pas être considéré comme une atteinte au droit, et n'entraîne aucune modification dans les rapports des gouvernements.

1. On suspend ou supprime parfois la notification de ces changements, pour éviter des explications désagréables sur la légalité du changement survenu et laisser au temps le soin de guérir les plaies. Ainsi la retenue calculée du royaume d'Italie, 1862-1864, avait pour but de ne pas fournir aux états allemands un prétexte à des manifestations hostiles, et d'empêcher les démonstrations de la politique autrichienne, qui se refusait à reconnaître le nouveau royaume.

2. — De la personne des souverains.

126

C'est au droit constitutionnel d'un état et non pas au droit international, à trancher la question de savoir si la souveraineté doit être personnifiée dans le chef de l'état.

1. On répond aujourd'hui *affirmativement* à cette question dans les monarchies, *négativement* dans les républiques. Le prince est considéré comme une

personne souveraine, le président ne l'est pas. Il n'en a pas toujours été ainsi, et cette solution de la question n'est pas nécessaire, absolue. Les consuls romains étaient des personnes souveraines au même titre que les rois des autres peuples ; on ne faisait au moyen âge aucune différence entre les princes héréditaires de l'empire d'Allemagne et le doge de la république de Venise. Les républiques actuelles refusent de personnifier dans leurs gouvernements la souveraineté nationale, pour rappeler continuellement à ceux-ci que leur pouvoir n'est pas originel, mais dérivé, pendant que les peuples monarchiques aiment voir la grandeur de l'état représentée sous une forme personnelle dans la majesté du monarque.

127

Les familles des souverains sont désignées dans les états européens sous le nom de familles souveraines, et sont égales entre elles par la naissance et par les droits.

1. Le terme de « familles souveraines » est incorrect, car la famille n'a aucune souveraineté quelconque et ses membres sont de simples citoyens.

128

Bien que le président d'une république ne soit pas un souverain, il a cependant, lorsqu'il agit comme représentant de l'état, tous les droits qui sont dévolus aux représentants souverains des états.

1. Lorsque le président de la république représente l'état, on doit respecter en lui les *droits de l'état*. Ceci est admis aussi à l'égard du rang et des honneurs spéciaux auxquels l'état républicain a droit vis-à-vis des puissances monarchiques.

129

L'indépendance d'un état est sauvegardée par le fait que le souverain de cet état ne dépend d'aucun pouvoir étranger. Les souverains sont, dans la règle, au-dessus des lois de l'état, même s'ils se trouvent sur territoire étranger.

1. L'*exterritorialité*, dont il sera question au chapitre suivant, est une application exagérée du principe qui vient d'être exposé ; on veut expliquer et justifier par là les restrictions apportées à l'autorité de l'état en faveur des souverains étrangers. La sûreté des relations internationales et l'indépendance des représentants des états l'a emporté jusqu'à présent sur le principe de la souveraineté territoriale.

130

Toutefois, les souverains ne peuvent s'affranchir de l'obligation de respecter les lois de l'état étranger sur le territoire duquel ils se trouvent que :

a) Si leur qualité de souverains y est connue et reconnue;

b) Si l'entrée du territoire étranger ne leur a pas été interdite, ou s'ils n'ont pas été engagés à le quitter;

c) Si les deux états sont en paix l'un avec l'autre.

1. Rem. à litt. *a*). Lorsqu'un souverain est détrôné pendant qu'il se trouve à l'étranger, l'état sur le territoire duquel il séjourne peut refuser de le reconnaître en qualité de souverain et le considérer à l'avenir comme simple citoyen. Lorsqu'un prince s'en va à l'étranger après son renversement ou son abdication, et n'est par conséquent plus autorisé à représenter l'état, il ne peut prétendre à l'exterritorialité. Lorsque l'ex-reine Christine de Suède fit assassiner en 1657 son serviteur Monaldeschi, elle était justiciable des tribunaux français, mais on se contenta de la bannir de France. Marie Stuart également n'était, depuis plusieurs années, plus reconnue par l'Angleterre comme reine d'Écosse, lorsqu'on lui fit son procès.

Rem. à litt. *b*). Chaque état est maître exclusif de son territoire, et n'est point tenu de tolérer qu'un souverain étranger vienne s'y établir contre sa volonté. Il peut donc, éventuellement et sans violer le droit, refuser à celui-ci l'entrée du territoire ou l'engager à en sortir. Mais cet acte pourra, suivant les circonstances, constituer un manque de courtoisie ou même une offense, s'il a lieu dans l'intention de porter atteinte à l'honneur de l'état étranger.

Rem. à litt. *c*). Il peut arriver que le souverain étranger soit fait prisonnier de guerre. L'arrestation de l'électeur de Hesse par la Prusse, en 1866, n'est pas, comme le disait un manifeste du duc de Nassau, en date du 16 juillet, « un fait unique dans l'histoire de la civilisation. » Les exemples de princes faits prisonniers ne sont pas rares dans l'histoire d'Allemagne; on connaît aussi la captivité de François Ier à Madrid, et nos contemporains se rappellent encore l'émotion produite en Europe par la nouvelle que les empereurs Napoléon Ier et Napoléon III avaient été faits prisonniers. (V. art. 142 et 143.)

131

Lorsqu'un souverain accepte une fonction dans un état étranger, sa charge lui impose certaines obligations vis-à-vis de cet état. Il est tenu, tant qu'il la conserve, d'en remplir tous les devoirs, et doit, dans cette mesure se soumettre à l'état étranger.

1. Plusieurs souverains allemands servent en qualité de généraux dans l'armée prussienne. Il pourra facilement s'élever des conflits entre les devoirs

imposés à l'officier, et l'indépendance accordée au souverain par le droit international. La solution en est donnée art. 132.

132

Le souverain peut en tout temps renoncer aux fonctions qu'il occupe dans l'état étranger, et invoquer sa qualité de souverain. Inversement, l'état étranger peut toujours lui enlever sa charge.

1. Voir la remarque précédente. S'il survient un conflit, il y est mis fin, soit parce que le prince se retranche dans sa position de souverain et renonce à sa charge, soit parce que l'état étranger lui retire cette dernière et le replace ainsi dans sa position de souverain. On pourrait aussi concevoir une autre solution, la renonciation à la qualité de souverain et le passage pur et simple au service de l'état étranger. Dans ce cas, le prince devient un simple citoyen, et sa qualité de personne souveraine ne peut plus être prise en considération.

133

Lorsqu'un souverain voyage incognito en pays étranger, on ignore sa qualité de souverain, et on le traite comme un simple citoyen. Il peut toujours renoncer à l'incognito et faire connaître sa qualité de souverain; à partir de ce moment il peut prétendre à tous les droits résultant de sa souveraineté.

1. Un exemple très connu est le voyage du czar Pierre le Grand se rendant incognito à Berlin comme attaché de l'ambassade russe. Un exemple plus récent est celui du roi des Pays-Bas, condamné, à Vevey en Suisse, comme particulier, à une peine de police, dont il fut libéré par le conseil fédéral après qu'il se fût fait reconnaître comme souverain.

134

Lorsque le président d'une république voyage en pays étranger, il est dans la règle considéré et traité comme un simple citoyen. Mais lorsqu'il agit en qualité de représentant de l'état, il peut exiger d'être placé au-dessus des lois du pays où il se trouve, au même titre qu'un souverain.

1. La règle et l'exception se retournent, suivant qu'on personnifie la souveraineté dans le chef de l'état, ou qu'on lui accorde seulement le droit de représenter l'état souverain auquel il appartient. Dans les monarchies, il est de règle que le monarque est la souveraineté personnifiée; il n'est simple citoyen qu'exceptionnellement. Dans les républiques, c'est l'inverse, et le président est dans la règle simple citoyen. (Voir plus haut, art. 128.) La divergence des

constitutions monarchiques et républicaines sur ce point ne modifie du reste en rien les droits et obligations des états dans les relations qu'ils soutiennent entre eux par l'intermédiaire de leurs chefs respectifs.

3. — De l'exterritorialité.

135

Dans le but de sauvegarder l'indépendance des souverains étrangers, et en général des personnes qui représentent un état en pays étranger, on admet la fiction qu'ils sont hors du territoire étranger et dans la même position que s'ils avaient pu emporter leur patrie avec eux.

1. La fiction de l'exterritorialité n'est pas la cause de l'immunité dont les personnes ci-dessus jouissent en pays étranger; elle en est simplement l'application à une personne déterminée. La vraie cause, c'est le respect de l'indépendance de ceux qui sont chargés de représenter les états, art. 129. Cette fiction n'a donc que des effets relatifs; sa portée est réglée par les causes réelles de cette immunité.

136

La personne qui jouit de l'exterritorialité n'est, dans la règle, pas soumise aux lois de l'état sur le territoire duquel elle réside. Cet état a cependant le droit d'exiger qu'elle ne porte aucune atteinte à son indépendance, à sa sûreté, à son honneur; il pourra prendre dans ce but toutes les mesures de sûreté qu'il jugera nécessaires.

1. L'immunité des souverains et de leurs envoyés est un *droit purement négatif;* elle empêche l'application des lois contre la personne jouissant de l'exterritorialité; mais elle n'implique pas un droit actif de cette personne d'attaquer de son côté l'état qui lui accorde cette faveur. L'état, en respectant le souverain étranger, rend hommage à sa propre souveraineté; mais il n'est nullement tenu de tolérer sur son territoire un ennemi déclaré. Il est arrivé à plusieurs reprises, et en toute justice, que des employés diplomatiques ont été arrêtés pour avoir pris part à une conjuration contre le gouvernement du pays où ils résidaient. Exemple : le ministre de Suède en Angleterre, en 1716. (Wheaton, Hist. I, 308. — Voir plus bas, art. 202.)

137

La personne qui jouit de l'exterritorialité n'est pas soumise aux

lois de police de l'état où elle réside. On ne peut exercer contre elle aucune espèce de contrainte directe ou indirecte. Mais la police peut prendre des mesures pour empêcher les actes contraires aux lois, à la sûreté et à l'ordre publics, qui viendraient à être commis par cette personne. La personne exterritoriale est tenue de son côté à ne rien faire qui puisse porter atteinte aux lois ou règlements de police de l'état sur le territoire duquel elle réside.

1. Si la personne exterritoriale voulait, par exemple, faire dans son jardin des essais de tir préjudiciables aux voisins, ou allumer des feux dangereux pour les maisons du quartier, la police aurait le droit d'empêcher ces actes. Le respect de la dignité de l'état étranger n'est pas incompatible avec le soin de la sûreté personnelle. Les prescriptions de la police du feu ou des constructions doivent être exécutées à l'égard de l'habitation des personnes jouissant de l'exterritorialité. (Voir 133 rem.)

138

La personne jouissant de l'exterritorialité ne peut être soumise à aucun impôt. Pour autant qu'il existe dans le pays des droits de perception pour certains services publics, elle n'est pas libérée de plein droit du paiement de ces contributions lorsqu'elle fait usage desdits services publics.

1. La franchise d'impôts s'explique avant tout par le refus de l'état étranger de laisser imposer son souverain par un autre état. Elle est du reste accordée par courtoisie dans une mesure plus large que le droit strict ne l'exigerait. Il est naturel que la personne jouissant de l'exterritorialité soit affranchie des impôts sur le capital ou sur le revenu, des décimes de guerre ou de l'impôt sur le timbre, et n'ait à payer aucun droit de douane ou d'octroi pour les effets et marchandises qu'elle emporte avec elle ou fait venir pour son usage. Mais affranchir ces personnes des droits de péage sur les routes ou les ponts, cela se comprend déjà moins, parce que ces péages sont institués pour couvrir les frais de construction et d'entretien des routes et des ponts. Il n'en est pas de même des taxes perçues lors de l'acquisition des immeubles ou autres biens, et des droits d'enregistrement ou autres, perçus dans les procès que la personne exterritoriale a intentés ou fait intenter devant les tribunaux du pays où elle réside; le paiement en est généralement réclamé. La franchise d'impôts ne s'étend naturellement pas aux taxes postales ou télégraphiques et aux chemins de fer, sans distinction entre les lignes exploitées par l'état et celles exploitées par des particuliers. On accorde quelquefois la franchise des ports de lettres aux personnes ayant droit à exterritorialité; c'est un acte de pure complaisance.

139

Les tribunaux n'autorisent dans la règle aucune action civile

et spécialement aucune poursuite pour dettes, contre les personnes jouissant de l'exterritorialité. Ils ne peuvent prononcer contre elles ni contrainte par corps, ni saisie.

1. C'est de nouveau une conséquence naturelle du principe que la personne qui a droit à l'exterritorialité ne dépend pas des autorités de l'état où elle réside. La *juridiction civile* n'est instituée, il est vrai, que pour protéger les droits privés et les relations privées des hommes entre eux. Or, le droit privé est par essence le même pour tout le monde, et n'a rien à faire avec la souveraineté de l'état. Lorsqu'un souverain se fait bâtir ou loue un château, hérite d'un palais, signe une traite, ces actes ont un caractère privé; le souverain agit dans les mêmes formes, d'après les mêmes principes, avec les mêmes conséquences qu'un simple particulier. En qualité de propriétaire, de créancier, de débiteur, il n'est en aucune façon le représentant de l'état, le souverain. Les états civilisés ordonnent cependant à leurs tribunaux de ne pas autoriser de poursuites contre les personnes exterritoriales, parce qu'en faisant usage de moyens de contrainte (contrainte par corps, saisie, déclaration de faillite, vente forcée) contre le simple citoyen, on porterait *indirectement* atteinte à l'inviolabilité, à l'indépendance, à la majesté du souverain. On préfère donc, dans l'intérêt de la sûreté et de la dignité des relations d'état à état, ne pas exécuter strictement les principes du droit civil, et ne pas placer les tribunaux dans la triste position de voir leur autorité méprisée. Pour renforcer la théorie de l'incompétence des tribunaux civils, on invoque en outre la fiction que les personnes exterritoriales ne sont domiciliées dans le ressort d'aucun tribunal civil du pays où elles résident, mais qu'elles ont leur domicile dans leur patrie. Au moyen âge, on autorisait sans réserve les actions civiles contre les princes, partout où, d'après les principes ordinaires, les tribunaux civils étaient compétents; aujourd'hui l'usage de toutes les nations civilisées est d'exempter les souverains de la juridiction des tribunaux étrangers. En 1827, le tribunal civil du Havre est allé, contrairement aux conclusions du ministère public, jusqu'à se déclarer incompétent pour connaître une action civile intentée contre le président de la république de Haïti. (Voir Phillimore, II, app. IV.)

140

Les tribunaux civils sont exceptionnellement compétents :

a) Lorsque c'est devant eux que la demande devrait être formée, dans le cas où la personne exterritoriale demeurerait réellement à l'étranger, et lorsque le jugement peut être exécuté sans porter atteinte à l'indépendance et à la dignité de l'état étranger; c'est en particulier le cas des actions réelles.

b) Lorsque la personne jouissant de l'exterritorialité possède dans le pays une position spéciale, en qualité de simple particulier (négociant, par exemple), ou a été nommée à un emploi dans le pays, et en ces qualités relève des tribunaux du pays où elle réside.

c) Quand la personne jouissant de l'exterritorialité a reconnu par convention, ou en toute autre forme légalement valable, la compétence des tribunaux du pays où elle réside.

Dans les cas exceptionnels ci-dessus, on devra éviter toutes les mesures (contrainte par corps, etc.), pouvant porter atteinte aux bonnes relations entre états; l'exécution des jugements devra être restreinte à la fortune du condamné.

1. Rem. à litt. a). La revendication d'un bien-fonds dont la personne exterritoriale est en possession ne peut être formulée que devant les tribunaux du pays où l'immeuble est situé. Il en est de même des actions résultant du voisinage de deux fonds, ou des actions relatives aux servitudes. S'il s'agit par contre de saisie-arrêt ou de contrainte par corps, on est arrêté par la crainte de porter atteinte à la liberté et à la dignité du défendeur. La tendance moderne en matière de poursuites pour dettes est incontestablement de refuser aux tribunaux un droit quelconque de juridiction sur les souverains étrangers et sur leurs envoyés diplomatiques.

Rem. à litt. b). Lorsque le chef d'un état possède en même temps un établissement commercial, est devenu un *commerçant*, il a, sur ce point, renoncé aux prérogatives de sa dignité, et doit être responsable de ses actes devant les tribunaux de commerce. C'est dans ce sens que le *Master of rolls* anglais s'est prononcé dans un procès entre le duc détrôné de Brunswick et le roi de Hanovre, duc de Cumberland (13 juin 1844) : « I am of opinion, that his majesty the king of Hanover is and ought to be exempt from all liability of being sued in the court of this country, for any acts done by him as king of Hanover, or in his character of Sovereign Prince, but that, being a subject of the Queen, he is and ought to be liable to be sued in the courts of this country, in respect of any acts and transactions done by him, or in which he may have been engaged as subject. » (Phillimore, II. app. IV, p. 589.)

Rem. à litt. c). Lorsqu'un souverain, ou une autre personne jouissant de l'exterritorialité, se laisse actionner, ou intente lui-même une action civile devant un tribunal étranger, il doit se soumettre aux lois de procédure du tribunal qu'il a reconnu et ne peut plus prétendre à aucun privilége. Dans ce dernier cas, il ne pourra se soustraire ni à l'obligation de prêter serment, ni à celle de payer les frais s'il est condamné. La cour d'appel d'Angleterre a décidé en 1828 que les souverains étrangers pourraient former des demandes tant devant les cours d'équité que devant les tribunaux ordinaires du pays. (Phillimore, II, app. IV, p. 548.) Dans une autre cause, la chambre des lords a également admis le principe que lorsqu'un souverain étranger a formé une demande devant un tribunal anglais, il doit être traité en simple citoyen, et qu'en conséquence on peut au besoin lui déférer le serment. (Procès entre le roi d'Espagne et la maison Hullet et Widder, août 1833. (Phillimore, II, app. IV.) — La personne exterritoriale peut, par contre, refuser de répondre à une action reconventionnelle, parce que cette dernière est une demande, et que tous les motifs pour lesquels on ne peut, dans la règle, former de demandes contre les souverains, subsistent aussi à l'égard des demandes reconventionnelles.

141

Les personnes qui jouissent de l'exterritorialité ne sont pas soumises à la juridiction des tribunaux criminels de l'état où elles résident. Mais cet état a le droit de prendre les mesures nécessaires pour empêcher les délits de ces personnes, ou de demander satisfaction à l'état dont ces personnes dépendent, lorsqu'elles portent atteinte aux lois pénales du pays où elles résident.

1. Cette disposition. confirmée par l'usage universel des peuples civilisés, est de droit singulier, parce qu'elle arrête le cours régulier de la justice. Elle a quelque chose d'analogue à l'irresponsabilité des souverains en droit public. Il est du reste prudent de rappeler qu'il serait dangereux de mettre à l'essai la valeur de ces fictions des jurisconsultes.

142

Lorsque celui qui a droit à l'exterritorialité commet dans le pays où il réside des actes d'hostilité, il peut être considéré et traité comme ennemi par le gouvernement de ce pays, et au besoin être fait prisonnier.

1. Dans ce cas, on applique, non pas les lois pénales, mais les lois de la guerre. Ce personnage sera traité comme un prisonnier de guerre ; on ne l'emprisonnera pas en qualité de criminel.

143

Un état est autorisé en tout temps à refuser pour motifs graves le séjour de son territoire à la personne qui jouit de l'exterritorialité.

Il doit accorder à cette personne un délai suffisant pour quitter le pays en toute sûreté.

1. Voir article 130.

144

Lorsque la personne jouissant de l'exterritorialité attaque d'autres individus dans leur personne, leur famille ou leurs biens, ou

fait usage vis-à-vis d'eux de menaces graves on peut user envers elle du droit de légitime défense.

1. Phillimore II, 105. On peut répondre à la violence par la violence. Si la personne exterritoriale succombe dans une lutte qu'elle a provoquée, sa mort ne constitue point une atteinte au droit international. La légitime défense est un droit naturel de l'homme. On ne doit pas et on ne peut pas l'abroger.

145

La famille, les employés, la suite et les serviteurs de celui qui a droit à l'exterritorialité jouissent des mêmes immunités que lui. Sa suite n'a droit à l'exterritorialité qu'indirectement, et à cause de celui auquel elle est attachée.

1. Les membres de la famille d'un ambassadeur ne sont pas soumis aux lois du pays où le chef de la famille réside, s'ils *appartiennent de fait* à la famille, et habitent la maison de celui qui a droit à l'exterritorialité; mais ils n'ont pas ce privilège lorsqu'ils ont une position indépendante en dehors de la famille. Dans ce dernier cas, ils sont simples ressortissants d'un état étranger, et sont assimilés aux autres étrangers. La distinction n'est pas toujours facile à faire; ainsi le précepteur des enfants appartient à la famille de celui qui a droit à l'exterritorialité; les autres maîtres, qui viennent donner des leçons chez lui, n'en font pas partie.

146

La personne qui jouit de l'exterritorialité ne doit pas abuser de sa position privilégiée pour soustraire aux autorités du pays où elle réside, en les admettant dans sa suite, des personnes poursuivies par la justice ou la police de ce pays.

1. Les privilèges qui découlent de l'exterritorialité doivent être interprétés de bonne foi. Lorsqu'un musicien fut admis dans la chapelle du ministre de Bavière à Londres, pour échapper à ses créanciers, les tribunaux anglais passèrent outre, parce que ce musicien n'était pas de bonne foi au service de la légation bavaroise. On a agi de même envers plusieurs autres serviteurs du même ministre, qui faisait évidemment un usage abusif de ses privilèges. (Voir ces cas dans Wildmann, I, 124.)

147

Les personnes faisant partie de la suite de celui qui jouit de l'exterritorialité sont dans la règle affranchies de la juridiction de

'état où ce dernier réside. Mais cet état a le droit d'exiger du ouvernement dont ces personnes dépendent qu'il soit prononcé udiciairement sur les prétentions de leurs créanciers ou autres demandeurs, et sur les crimes ou délits commis par lesdites personnes, sur le territoire de l'état étranger.

1. Vattel, IV, § 124, raconte à ce sujet un cas remarquable survenu en Angleterre. Un gentilhomme de la suite du marquis de Rosny (duc de Sully), ambassadeur de France à Londres, s'était rendu coupable d'un meurtre; il fut condamné à mort par l'ambassadeur, qui le livra à la justice anglaise pour l'exécution du jugement; le coupable fut grâcié.

148

Lorsqu'une personne faisant partie de la suite d'un souverain ou d'un envoyé étranger commet un délit, ces derniers ont le droit de faire arrêter au besoin le coupable et de l'envoyer dans sa patrie pour y être puni.

Les autorités de l'état étranger en arrêtant une personne de la suite pour la livrer à celui qui jouit de l'exterritorialité, ou à l'état dont celui-ci dépend, ne violent pas le principe de l'exterritorialité; elles le reconnaissent implicitement par cet acte.

1. L'arrestation n'a pas lieu dans ce cas pour nuire à l'état étranger en lui substituant les autorités nationales; elle a pour but de venir en aide à celui-ci dans l'exercice de la justice.

149

Celui qui jouit de l'exterritorialité peut, s'il le juge convenable, rendre sa suite justiciable des autorités judiciaires ou de police du lieu où elle réside. En aucun cas les personnes de la suite ne peuvent troubler l'ordre public du lieu où elles résident sans encourir une peine.

1. Lorsque les personnes qui font partie de la suite sont citoyens de l'état étranger lui-même, on laisse d'habitude libre cours à la justice de ce dernier. On peut en agir de même envers les ressortissants de l'état que représente le souverain ou l'envoyé diplomatique; car ces derniers seuls ont par eux-mêmes droit à l'exterritorialité; le droit des autres n'est que dérivé. Ainsi, au congrès de Münster, en Westphalie, les représentants des différents états, voulant mettre un terme aux querelles et aux rixes qui s'élevaient entre les personnes de leur suite, convinrent de rendre ces dernières justiciables de la police locale. Il est, en général, dangereux de pousser trop loin les conséquences du

principe de l'exterritorialité ; le respect des lois et de l'ordre public peuvent en souffrir. Le droit international se borne à exiger qu'on protège la liberté et l'honneur des états dans la personne de leurs représentants ; il ne veut pas qu'on laisse impunis les méfaits de certains individus.

150

Les privilèges de la personne jouissant de l'exterritorialié s'étendent aussi à l'habitation qu'elle occupe, mais non aux propriétés foncières qu'elle exploite en qualité de simple citoyen.

1. Lorsqu'un souverain achète un domaine en pays étranger, non pour y vivre en souverain ou y faire représenter l'état, mais en qualité de simple particulier, on ne saurait accorder à ce domaine un caractère exterritorial. L'hôtel d'un ambassadeur ne jouit de certaines immunités qu'autant qu'il sert d'habitation à l'ambassadeur, et contribue à assurer sa liberté et sa position de représentant d'un état étranger. Les autorités de l'état ne peuvent pas pénétrer dans l'hôtel ni y faire des perquisitions sans le consentement de l'ambassadeur. Exemple : Un garde des finances de Russie fit, le 3 avril 1752, une descente dans l'hôtel du ministre de Suède, à Pétersbourg, et y arrêta quelques domestiques accusés d'avoir violé les ordonnances du fisc ; l'impératrice Elisabeth accorda satisfaction pleine et entière au ministre en la personne duquel on avait violé le droit international. (Vattel, IV, § 117.)

151

L'habitation de la personne jouissant de l'exterritorialité, ne doit pas servir d'asile aux individus poursuivis par les autorités judiciaires. Cette personne est tenue d'interdire l'entrée de sa demeure aux fugitifs de toute espèce, et s'ils ont pénétré chez lui, de les livrer aux autorités compétentes.

1. Les envoyés diplomatiques ont souvent prétendu avoir le droit d'asile, et ils l'ont pratiqué plus souvent encore. Cet abus était surtout considérable à Rome, où les églises elles-mêmes servaient d'asile. Au moyen âge, le droit d'asile attaché à certains châteaux ou à certaines églises s'expliquait par le besoin de soustraire les accusés à la vengeance privée et à la justice barbare de l'époque. On ne peut plus le tolérer aujourd'hui, si l'on veut que la justice soit efficace. Bynkershoek (*de jure legatorum*, c. 21) a démontré qu'il n'existe pas, en droit international, de motifs sérieux en faveur du maintien du droit d'asile. Les publicistes ont tous adopté depuis lors cette opinion, que Grotius partageait déjà (II, 18, 8) ; les représentants de certains états essaient cependant encore, de temps à autre, d'exercer leur prétendu droit d'asile.

152

La maison où la personne jouissant de l'exterritorialité s'arrête en voyage, la voiture dans laquelle elle chemine, ne peuvent être visitées par la police ou les autorités judiciaires de l'état étranger.

153

L'immunité du souverain en voyage ou des envoyés diplomatiques s'étend aussi à leur mobilier, en particulier à leurs bagages, caisses et cassettes, aux meubles de leur maison, à leurs voitures et à leurs chevaux.

1. L'expression jadis en usage pour désigner les privilèges des envoyés diplomatiques, était « *Legatus instructus et cum instrumento.* » L'extension de cette immunité au mobilier est destinée à sauvegarder leurs actes et correspondances. (Voir plus bas, section 8.)

4. — Membres de la famille des souverains.

154

L'épouse, les enfants et autres parents d'un souverain n'ont par eux-mêmes aucun des droits de la souveraineté; ils sont sujets.

Ils ne peuvent donc nullement prétendre, à l'étranger, à être exemptés de l'obligation de respecter les lois du pays où ils séjournent; ils n'ont pas droit à l'exterritorialité.

1. Toutes les personnes ci-dessus, y compris l'époux de la reine, s'il n'est pas roi, et l'épouse du roi, bien qu'elle porte le titre de reine, ne sont ni les représentants de l'état, ni la personnification de la souveraineté; ils n'ont donc aucun des droits que confère la souveraineté ou la qualité de représentants de l'état. On va parfois, par courtoisie, plus loin qu'on n'y serait strictement tenu, et l'on épargne, en général, aux membres des familles régnantes les petites taquineries auxquelles les autres voyageurs sont exposés.

155

Le droit public de chaque état fixe le rang et le titre auquels

ont droit les personnes de cette catégorie. Pour que ces titres et rangs soient respectés dans les rapports avec les autres états, il faut qu'ils résultent d'un ancien usage, ou, lorsqu'ils subissent des modifications, que ces changements soient reconnus par les puissances.

1. Voir le protocole signé par les cinq grandes puissances, à Aix-la-Chapelle, le 11 octobre 1818 : « Les cabinets prennent en même temps l'engage« ment de ne reconnaître à l'avenir aucun changement, ni dans les titres des « souverains, ni dans ceux des princes de leur maison, sans en être préala« blement convenus entre eux. »

156

L'épouse d'un prince souverain en dans a la règle le rang et le titre; mais il n'en est pas de même de l'époux des princesses souveraines.

Les épouses des empereurs et rois reçoivent le titre de majesté, quoiqu'elles ne possèdent pas les droits correspondant à ce titre.

1. Le prince Albert, époux de la reine Victoria, n'a jamais reçu le titre de roi. Ce titre a cependant été conféré au duc Ferdinand, de la même maison de Cobourg, époux de la reine Marie II de Portugal.

157

Les princes appartenant à des maisons souveraines reçoivent le titre immédiatement inférieur à celui de leur souverain.

1. Dans les maisons impériales, les princes de la famille de l'empereur reçoivent le titre d'altesse impériale; dans les maisons royales, celui d'altesse royale; dans les maisons grand-ducales, celui d'altesse, et le prince héritier celui d'altessse royale; dans les maisons ducales, le prince héritier reçoit le titre d'altesse, et les autres membres des familles ducales ou princières celui d'altesse sérénissime (Durchlaucht).

158

Les princesses appartenant à des maisons souveraines conservent d'habitude le titre le plus élevé auquel elles avaient droit avant leur mariage, lorsque leur époux n'a droit qu'à un titre moins élevé.

1. L'épouse d'un prince qui porte le titre d'altesse peut porter le titre d'altesse impériale ou royale, si elle descend d'une maison impériale ou royale.

II. — Des autres personnes chargées de représenter les états dans leurs relations internationales.

5. — Droit et obligation d'entretenir des relations internationales.

159

Chaque état peut, en sa qualité de personne souveraine, nommer des envoyés et autres agents chargés de lui servir d'intermédiaires dans ses relations avec d'autres états.

1. Ce « droit d'ambassade actif » est une application de la souveraineté des états à leurs relations extérieures.

160

Dans les confédérations d'états, dans les états fédératifs ou les empires fédératifs, ce droit est exercé soit par les états particuliers et exceptionnellement par le pouvoir central, soit par les états particuliers et le pouvoir central, concurremment, soit enfin par le pouvoir central seul.

1. Dans l'ancien empire germanique, les princes des différents états avaient acquis le droit d'ambassade à côté de l'empereur. La confédération germanique de 1815 accorda ce droit aux états confédérés, sans exclure cependant le droit du pouvoir fédéral de se faire représenter au dehors. La constitution de 1787, aux États-Unis, met le droit d'ambassade presque exclusivement entre les mains du président, et la constitution suisse de 1848 le remet au Conseil Fédéral; mais les deux constitutions n'excluent pas d'une façon absolue la possibilité d'une représentation des états de la confédération : elles la placent seulement sous la surveillance du pouvoir fédéral. On a aussi accordé un droit d'ambassade restreint à certains états vassaux de la Turquie. La constitution de l'empire d'Allemagne confie à l'empereur la nomination des envoyés, mais n'abroge pas le droit d'ambassade des états particuliers à l'égard des matières qui les concernent seuls (art. 11). Ce droit est cependant de fait, écarté et supprimé par la diplomatie de l'Empire, mieux outillée et répondant mieux au but.

161

Le droit d'envoyer des représentants diplomatiques peut excep-

tionnellement être conféré aux vice-rois et gouverneurs des provinces éloignées.

1. Comme ces provinces ont une existence relativement indépendante, il leur faut, dans certaines circonstances, une représentation spéciale. Comme l'état dont ces provinces dépendent est empêché, par le grand éloignement, de prendre efficacement en mains la représentation de la province, il devient indispensable de transférer, dans une certaine mesure, au gouvernement provincial le droit d'envoyer des représentants. Exemple : les gouvernements anglais des Indes orientales et de l'Australie, ainsi que les gouverneurs des colonies hollandaises, ont envoyé, à plusieurs reprises, des ministres auprès des différents états de l'Asie orientale. Il faut cependant, dans ce cas, des pouvoirs spéciaux de l'état dont ces provinces dépendent.

162

Le choix de l'envoyé ou de l'agent appartient à l'état qui l'envoie. On n'exige pas chez l'envoyé un rang social particulier.

1. Ce droit est encore une conséquence de la souveraineté des états. Une position sociale déterminée, par exemple, la noblesse ou l'état ecclésiastique, n'est point nécessaire, même pour les classes d'envoyés les plus élevées. Un ambassadeur de famille bourgeoise a exactement les mêmes droits qu'un ambassadeur de famille princière ; l'ambassadeur représente l'état et le souverain, quel que soit son rang personnel ou la position qu'il occupe dans la société.

163

Chaque état est tenu à cause des liens de solidarité qui l'unissent aux autres états, de recevoir les envoyés des états reconnus. Il ne pourra être dérogé à cette règle que pour des motifs exceptionnellement graves.

1. Le *refus général* de recevoir aucun envoyé quelconque rendrait impossibles les relations internationales ; ce serait briser les liens qui réunissent les états et les rendent, jusqu'à un certain point, solidaires les uns des autres. L'envoi d'une mission permanente est par contre considéré comme une preuve de bonne amitié ; c'est pourquoi l'envoyé se retire en temps de guerre. L'article 164 traite le cas du *refus* (*spécial* ou *relatif*) de recevoir une personne donnée.

164

Chaque état peut refuser de recevoir les envoyés ou agents dont la personnalité ne lui convient pas.

1. Il serait inconvenant qu'un état voulût accréditer, en qualité d'envoyé auprès d'un autre état, une personne condamnée ou poursuivie précédemment pour un crime. Bynkershoek (Quæst. publ., II, V) raconte que l'Angleterre envoya comme ministre à La Haye un homme qui avait été jadis condamné par la compagnie néerlandaise des Indes orientales à avoir la langue percée; on l'arrêta, illégalement il est vrai, à son arrivée en Hollande; il fut ensuite expulsé avec pleine raison par le gouvernement des Pays-Bas. — On peut refuser de recevoir l'envoyé qui aura manifesté sa haine ou son inimitié contre l'état dans lequel on l'envoie ou contre le souverain de ce dernier. Il serait par contre inconvenant de la part d'un état de refuser en qualité d'envoyés les roturiers ou les femmes. Les différences de sexe ou de conditions ne sont ni des empêchements légaux ni des conditions requises en la personne des envoyés, et ne peuvent motiver un refus.

165

Un état peut également refuser de recevoir un envoyé contre lequel il n'a aucune objection personnelle à formuler, lorsque cet envoyé est chargé d'une mission qui paraît devoir porter atteinte aux droits ou à l'honneur de l'état appelé à le recevoir.

1. Ce principe reçoit une application importante à l'égard des légats et nonces apostoliques. Les pouvoirs que ces derniers tiennent de l'Église peuvent se trouver en contradiction avec le droit constitutionnel de l'état auprès duquel ils sont envoyés. Aussi la France avait-elle, déjà avant la Révolution, refusé de recevoir les nonces dont les pouvoirs seraient illimités. Les Français avaient senti combien il était inadmissible de conférer une position privilégiée au représentant du pape, dans les questions où l'intérêt de la France pouvait se trouver en opposition directe avec les prétentions de l'Église. Par les mêmes motifs, un état peut toujours refuser de recevoir un jésuite en qualité d'envoyé étranger.

166

Le fait qu'un envoyé est citoyen de l'état auprès duquel on l'envoie, est suffisant pour justifier le refus de le recevoir en cette qualité.

1. La France refusait jadis de recevoir un de ses sujets en qualité de représentant d'une puissance étrangère. La Suède suit encore le même système. On veut éviter par là les conflits qui pourraient s'élever entre les droits du représentant libre d'un état étranger et les devoirs du citoyen vis-à-vis de l'état auquel il appartient.

167

Les convenances exigent qu'avant de nommer un envoyé auprès

d'un état étranger, on notifie à cet état le nom de la personne qu'on a l'intention de désigner. S'il n'est fait aucune opposition, on admet que l'état étranger n'a pas d'objection à faire contre la personne choisie.

1. On évite aussi par là un renvoi brutal. Il suffit en général que l'état étranger exprime quelques doutes sur l'opportunité du choix en question pour que l'autre état désigne un nouveau candidat.

168

Lorsque l'envoyé a été agréé, il jouit de tous les droits et honneurs attachés à sa position; il ne peut être fait aucune objection contre sa nomination pour des griefs qui existaient déjà à l'époque où il a été agréé, ou qui pouvaient être connus à cette époque.

169

La réception d'un envoyé implique, de la part de l'état qui l'agrée, la reconnaissance de l'état ou du gouvernement qui l'accrédite.

1. Un état ne peut recevoir à la fois deux envoyés d'un même état étranger, l'un par exemple du prince détrôné qui espère être rétabli sur le trône et l'autre du prince qui est arrivé au pouvoir à la suite d'une révolution. La réception de l'envoyé du nouveau gouvernement entraîne donc le congé du représentant du gouvernement renversé. Voir plus haut, art. 28 et suivants.

6. — Des diverses classes d'envoyés. — Corps diplomatiques.

170

Sont considérées comme envoyés, les personnes qui ont reçu d'un gouvernement les pouvoirs nécessaires, et ont été accréditées par lui pour représenter ses droits et ses intérêts auprès d'un autre état.

1. On emploie le terme général d'*envoyés* (legati, Gesandte), pour désigner d'une manière générale les diplomates chargés de représenter les états. Les

« pouvoirs » ne suffisent pas pour conférer les droits et la position d'envoyé; l'agent secret a aussi des pouvoirs. Il faut en outre qu'on soit « accrédité » auprès de l'état étranger.

171

Le droit international distingue actuellement trois ou plutôt quatre classes d'envoyés :

1. Les ambassadeurs;
2. Les envoyés et ministres plénipotentiaires;
3. Les chargés d'affaires.

Les ministres résidents occupent une position intermédiaire entre la deuxième et la troisième classe.

1. Il n'existait dans l'antiquité qu'une seule classe d'envoyés appelé *legati* chez les Romains. Encore aujourd'hui ces diverses classes sont égales entre elles sur tous les points essentiels. Les différences survenues successivement depuis le xv[e] siècle se rapportent surtout à la position à la cour, au cérémonial et au rang.

Les huit grandes puissances signèrent à Vienne, le 19 mars 1815, un protocole dont l'article 1[er] distingue les trois classes suivantes :

« Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes :

« Celle des ambassadeurs, légats ou nonces;

« Celle des envoyés, ministres ou autres accrédités auprès des souverains;

« Celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires « étrangères. »

Les cinq grandes puissances reconnurent au congrès d'Aix-la-Chapelle, le 21 novembre 1818, une quatrième classe intermédiaire : « Il est arrêté entre « les cinq cours que les ministres résidents accrédités auprès d'elles forme- « ront, par rapport à leur rang, une classe intermédiaire entre les ministres « du second ordre et les chargés d'affaires. »

172

Les ambassadeurs ne sont, dans la règle, envoyés et reçus que par des états ayant rang royal. — Les légats et nonces pontificaux ont le rang d'ambassadeurs.

Les ambassadeurs représentent la personne même du souverain qui les a accrédités.

1. La limitation aux états ayant rang royal du droit d'envoyer des ambassadeurs, repose moins sur un principe juridiquement établi que sur un usage reconnu; elle a pour cause naturelle les frais énormes que nécessite une représentation de ce genre. Mais comme les ambassadeurs représentent la majesté et la personne même de leur souverain, il n'y pas de motif pour

qu'un duc souverain ou tout autre prince ne puisse, dans une occasion extraordinaire, faire représenter sa personne par un ambassadeur. Ce dernier ne pourra naturellement prétendre à un rang plus élévé que celui dont il tient ses pouvoirs, et devra par exemple céder le pas aux ambassadeurs qui représentent des rois.

2. Les légats *a latere* ou *de latere* (c'est le titre des cardinaux) ou les nonces (ceux qui ne sont pas cardinaux) que le pape envoie, ont une mission ecclésiastique plutôt que politique, et représentent avant tout le pape comme chef de l'Église catholique romaine. Depuis la disparition de l'Etat de l'Eglise (1870), ils ont entièrement perdu le caractère d'envoyés, au sens strict, puisqu'ils ne sont plus les représentants d'un état. Si on leur octroie encore néanmoins les privilèges des envoyés, cela tient au respect d'un usage anciennement établi et à la haute dignité historique comme aussi à l'influence ecclésiastique de la papauté sur les rapports de l'église romaine avec les Etats souverains, rapports qui sont analogues aux rapports internationaux.

Voir *E. Wyss.* Le droit intern. de la papauté, dans la revue de droit internat. de Gand (878) Tome X, p. 503. L'importance et le rang des représentants du pape sont donc indépendants du maintien du pouvoir temporel du pape.

Protocole du congrès de Vienne du 19 mars 1815, art. II : « Les ambassa- « deurs, légats ou nonces, ont seuls le caractère représentatif. »

173

Les envoyés de la seconde classe et les internonces pontificaux sont, comme les ambassadeurs, accrédités auprès du souverain; ils représentent l'État, mais non, comme les ambassadeurs, la dignité personnelle de leur souverain.

1. Voir art. 172, Rem. Dans cette classe rentrent les ministres plénipotentiaires (*plena potentia muniti*), les envoyés ordinaires et extraordinaires et les envoyés. L'*internonce* autrichien à Constantinople en fait aussi partie. Cette classe forme la règle; les ambassadeurs sont légèrement au-dessus d'elle, et les classes suivantes ne l'atteignent pas tout à fait.

174

Les chargés d'affaires ne sont accrédités qu'auprès du ministre des affaires étragères. Leur rang reste le même, lorsqu'on leur confère le titre, mais non la qualité de ministres ou d'envoyés.

Les ministres résidents accrédités auprès d'une cour reçoivent un rang intermédiaire entre la deuxième et la troisième classe.

1. Voir art. 171.

175

Les employés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont à ce titre aucune supériorité de rang.

1. Protocole du 10 mars 1815 art. III.

176

Les employés diplomatiques prennent rang entre eux, dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée.

1. Idem. Art. 4. « La présente disposition n'apportera aucune innovation « relativement aux représentants du pape. » A teneur d'une décision du corps diplomatique à Madrid, le 19 février 1875 « la date primitive de la notification de l'arrivée fait règle ; un renouvellement postérieur des lettres de créance ou un changement survenu dans la constitution intérieure du pays auprès duquel les envoyés sont accrédités, sont sans portée à cet égard. »

177

Les liens de parenté entre les cours n'ont aucune influence sur le rang de leurs employés diplomatiques.

1. Idem. Art. 6. Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques de chaque classe.

178

Dans les actes ou traités entre plusieurs puissances qui admettent l'alternat, le sort décidera de l'ordre qui devra être suivi dans les signatures.

1. Idem. Art. VIII. On admet souvent aussi l'ordre alphabétique des initiales du nom des divers états.

179

Du fait qu'un état entretient une mission permanente auprès d'un autre, il ne résulte pas pour ce dernier l'obligation d'accré-

diter des employés diplomatiques permanents auprès de l'autre état.

Un état peut aussi, sans porter atteinte à ses droits et à son honneur, recevoir des envoyés étrangers d'un rang plus ou moins élevé que ceux qu'il envoie lui-même.

1. Dans l'intérêt de l'égalité, les grandes puissances se font en général représenter par des employés diplomatiques de rang égal; mais il n'y a là aucune obligation légale. Il n'est pas rare qu'un état reçoive des ministres d'un rang plus élevé que ceux qu'il envoie. La France a été longtemps représentée à Berne et à Munich par des ambassadeurs, pendant que les représentants de la Suisse et de la Bavière à Paris avaient rang de ministres plénipotentiaires.

180

Les missions sont permanentes ou non permanentes. La personne chargée par intérim des affaires d'une mission permanente, en cas d'absence ou d'empêchement du chef de la mission, est considérée comme un envoyé non permanent.

1. Cette distinction n'a pas de portée pour le rang des employés diplomatiques; elle n'en a que pour la durée de leurs pouvoirs.

181

Les envoyés d'étiquette ou de cérémonie représentent seulement la personne des souverains; ils ne peuvent s'occuper d'affaires d'état qu'en vertu de pouvoirs spéciaux, et cessent dans ce cas d'être de simples envoyés d'étiquette.

1. On envoie et reçoit souvent des ministres de cette catégorie à l'occasion de certaines solennités, telles que couronnements, mariages, fiançailles, baptêmes, félicitations, funérailles. Ici rentrent également les *legati reverentiæ* envoyés jadis auprès du pape par les princes catholiques.

182

La réunion des envoyés de toutes classes accrédités auprès d'un même gouvernement est désignée sous le nom de corps diplomatique.

Ce corps n'est ni une personne juridique, ni une personne politique; il est la réunion de personnalités complètement indépendantes les unes des autres, mais est l'image de la solidarité

des états; il a le droit de formuler les sentiments et les principes communs.

1. Les corps diplomatiques sont un germe de l'organisation future du monde, et l'avenir nous montrera les progrès de cette organisation. Les déclarations unanimes du corps diplomatique ont une certaine *autorité internationale*, dont il est dangereux de ne pas tenir compte. Lorsque le corps diplomatique fait une démarche de simple courtoisie, il est d'usage que le membre le plus âgé — c'est-à-dire celui qui est accrédité depuis le plus de temps — porte la parole au nom du corps; mais rien n'empêche de désigner une autre personne.

7. — Commencement de la mission diplomatique.

183

Vis-à-vis de l'état qui le nomme, l'envoyé commence à revêtir un caractère diplomatique dès l'instant de sa nomination définitive. — Ce caractère est, en ce qui concerne les relations avec l'état étranger auprès duquel l'envoyé est nommé, confirmé par les lettres de créance.

184

Les lettres de créance sont de pleins pouvoirs écrits et formels, servant à accréditer auprès de l'état étranger l'envoyé qui les reçoit, et qui doit les communiquer à cet état.

185

Les lettres de créance sont adressées de souverain à souverain pour les classes supérieures d'employés diplomatiques, et de ministère à ministère pour la classe des chargés d'affaires.

186

Déjà avant la remise de ces lettres de créance, l'envoyé qui prouve sa qualité par ses passe-ports ou autres documents dignes de foi, a droit à des égards spéciaux en vertu de son caractère de représentant d'un état étranger. Mais c'est seulement après la

remise et l'acceptation de ses lettres de créance qu'il acquiert vis-à-vis de l'état auprès duquel il est envoyé tous les droits inhérents à sa qualité et à son rang.

1. L'envoyé qui se rend à son poste est placé sous la sauvegarde du droit international. Mais c'est seulement à dater de la remise de ses lettres de créance que sa qualité lui est définitivement acquise. Jusqu'alors il n'était que désigné pour remplir ses fonctions. L'envoyé qui traverse un état étranger a un droit naturel à être protégé par le droit international. François Ier était dans son droit en recourant à des mesures extrêmes contre Charles-Quint, pour venger l'assassinat, sur territoire lombard, d'un plénipotentiaire français se rendant à Venise et à Constantinople. Vattel, IV, § 84.

187

L'envoyé doit, avant de remettre ses lettres de créance, notifier son arrivée au ministre des affaires étrangères. Le rang d'ancienneté diplomatique est fixé par la date de cette notification.

1. La copie des lettres de créance doit être jointe à la notification.

188

Le cérémonial en usage lors de la remise et de la réception des lettres de créance, varie suivant les classes d'envoyés; mais ces différences n'ont aucune portée pour les relations politiques des états.

1. Un ambassadeur fait annoncer son arrivée par un courrier à cheval, ou par un secrétaire de l'ambasssade; les diplomates de la seconde et de la troisième classe écrivent directement au ministre des affaires étrangères. L'ambassadeur a droit à un certain nombre de coups de canon : les autres envoyés ne peuvent réclamer cette formalité, etc.

189

Le cérémonial est réglé par les usages des divers pays ou cours. Mais l'état qui reçoit un envoyé étranger a le devoir de ne rien ordonner dans la cérémonie qui puisse blesser l'honneur ou les susceptibilités de l'état étranger. L'envoyé a le droit d'exiger tous les honneurs dus à la classe dont il fait partie, et de se refuser à toute démarche indigne de lui.

1. On témoigne aux souverains, dans certaines cours despotiques de l'Asie

orientale, un respect qui tient de l'adoration, et on exige des envoyés étrangers qu'ils se prêtent à des formalités incompatibles avec le respect d'eux-mêmes et avec la dignité du gouvernement qu'ils représentent. Aussi, bien que ce soit à l'état qui reçoit l'envoyé à fixer le cérémonial de la réception, l'envoyé a cependant le droit de refuser de se livrer à des pratiques de cette nature.

190

Les visites faites et reçues par des employés diplomatiques, les invitations à des fêtes ou à des repas, ne sont point du domaine du droit international, tant qu'il n'est pas porté atteinte à cette occasion à l'honneur et au rang des états ou de leurs représentants.

1. Manquer à l'étiquette ne contient, en soi, rien d'offensant, s'il ne résulte pas de là l'intention d'offenser. Toutes ces choses étaient plus importantes au siècle passé qu'aujourd'hui.

8. — Droits et obligations personnelles des envoyés.

191

Les envoyés sont inviolables.

1. Il est peu de principes du droit international qui aient été reconnus plus anciennement et d'une manière plus générale, non pas seulement par les états civilisés, mais par les nations barbares. Dans l'antiquité, les envoyés étaient placés sous la protection des dieux, et, comme tels, étaient des *personæ sanctæ;* la crainte des dieux suppléait à l'impuissance du droit international. Le monde moderne les met sous la protection du droit, c'est-à-dire de la loi humaine, et non plus de la loi divine. Voir Grotius II, c. 18,1.

192

L'état auprès duquel les envoyés sont accrédités, est non seulement tenu de s'abstenir de tout acte de violence à leur égard, mais encore de les protéger contre les violences dont ils viendraient à être l'objet de la part des habitants du pays.

1. L'état a le devoir de protéger toute personne quelconque contre les actes de violence. Mais ce devoir général s'accroît, est, pour ainsi dire, porté à une

plus haute puissance, à l'égard des représentants des états étrangers. L'état doit veiller spécialement à la sûreté des envoyés étrangers, et devra, suivant les circonstances, leur fournir une escorte et une protection exceptionnelle.

193

Toute atteinte illégale à la personne de l'envoyé est une atteinte à l'état que ce dernier représente. Cet acte pourra, dans les cas graves, être considéré comme une offense à tous les états et au droit international en général.

1. Tous les états ont intérêt à ce que l'inviolabilité des employés diplomatiques soit et demeure reconnue et garantie. C'est pourquoi tous les états sont autorisés, soit à appuyer les réclamations de l'état directement lésé, soit à poursuivre eux-mêmes la réparation de l'injustice et la punition des coupables Phillimore, II, 142.

194

Lorsqu'un envoyé vient à être blessé ou lésé par un citoyen qui se trouvait en état de légitime défense, l'envoyé ne peut faire de réclamations ; la légitime défense est un droit imprescriptible.

1. Voir art. 144.

195

L'envoyé qui brave volontairement un danger, s'expose aux conséquences de sa manière d'agir. S'il est atteint, l'état qu'il représente ne pourra point considérer ce fait comme uue offense ou une violation du droit international.

1. Lorsqu'un envoyé se rend, sans prendre de précautions, au milieu d'un groupe d'émeutiers on prend part au combat dans les rues, ou lorsqu'il vient à être tué ou blessé en duel, ce n'est pas comme envoyé qu'il a été atteint, et sa mort ne peut nullement être considérée comme une offense envers l'état qu'il représente. C'est un accident dont l'état ne peut être rendu responsable.

196

Les envoyés ont en outre, droit à l'exterritorialité. Ce droit s'étend à leur suite et à leur demeure (art. 135 et suivants).

1. Le principe de l'exterritorialité s'est développé surtout grâce à la position exceptionnelle des missions permanentes.

197

Les droits spéciaux et les immunités des envoyés s'appliquent surtout à leurs papiers, actes et correspondances.

198

En conséquence, on ne peut, pour motifs politiques ou de police, enlever leurs dépêches aux courriers porteurs de la correspondance officielle des envoyés.

199

La violation du secret de la correspondance officielle des envoyés constitue une atteinte grave au droit international.

1. Quoique cette conséquence du principe de l'inviolabilité des envoyés soit toute naturelle, bon nombre d'états ne la respectent pas dans la pratique; ils se sont laissé si souvent entraîner par l'intérêt politique à ouvrir les lettres, que cet abus a forcé d'écrire en chiffres les dépêches importantes, afin de les rendre incompréhensibles aux tiers, et de remettre à des courriers spéciaux les dépêches que, pour plus de sûreté encore, on ne veut pas même confier à la poste.

200

Il n'est pas attaché de droit d'asile à la demeure de l'envoyé. Ce dernier est, au contraire, tenu de livrer aux autorités compétentes la personne poursuivie par la police ou les autorités judiciaires du pays, et qui se serait réfugiée chez lui, ou d'autoriser dans sa demeure la recherche du fugitif.

1. Voir plus haut, art. 77. Un ministre espagnol, le duc de Ripperda, s'était réfugié en 1726, dans l'hôtel de l'ambassadeur d'Angleterre à Madrid. L'ambassadeur refusa de livrer le duc; il ne fut pas tenu compte de ce refus, et on eut recours à la violence pour arrêter le fugitif. L'Angleterre avait bien le droit de protester contre les formes et les procédés employés; mais, quant au fond, l'Espagne avait raison. Philimore, II, 204. Martens (Erzæhlungen, I, 247) rapporte la tentative du ministre d'Angleterre à Stockholm de sauver, en 1747, le marchand Springer, poursuivi pour crime de haute trahison, et qui s'était réfugié dans l'hôtel de la légation anglaise. L'hôtel fut entouré par les troupes suédoises, et le fugitif dut être livré; mais l'Angleterre dut rappeler son envoyé, parce qu'il avait outrepassé ses droits.

201

L'envoyé ne peut pas davantage refuser de livrer les fugitifs qu'il a reçus dans sa voiture.

1. La police ou les autorités judiciaires qui, dans les circonstances ci-dessus, font arrêter la voiture de l'envoyé et s'emparent du fugitif, ne se rendent en aucune manière coupables de violation du droit international. Vattel, IV, 119, raconte qu'un ambassadeur de France à Rome essaya en vain de sauver, de cette manière, quelques Napolitains poursuivis par les gendarmes pontificaux.

202

L'envoyé ne doit pas prêter son hôtel à des manœuvres dirigées contre l'état auprès duquel il est accrédité. S'il ne respecte pas ce devoir, son exterritorialité ne le protège pas non plus contre les mesures de sûreté que pourra prendre l'état auprès duquel il a été nommé.

1. Il n'a pas le droit d'y autoriser des réunions de conjurés, d'y établir des magasins d'armes pour soutenir une révolution, etc. Lorsque le ministre de Suède à Londres prit part à une conjuration contre le roi d'Angleterre, il fut arrêté et ses papiers mis sous scellés. Les avocats de la couronne d'Angleterre reconnurent la légalité de ce mode de procéder, et le corps diplomatique, après avoir protesté pendant quelque temps, finit par se ranger au même avis. Martens, Causes célèbres, I, 75 Vattel, IV, 101.

203

L'envoyé a le droit d'exercer librement le culte de sa religion dans son hôtel, pour lui, sa famille, sa suite et ses domestiques.

1. Ce privilège de l'envoyé a perdu une grande partie de sa valeur, depuis que, dans presque tous les états civilisés, la liberté des cultes a enfin succédé à l'intolérance. Mais il a encore une importance dans les états qui sont restés en arrière des progrès modernes.

204

On accorde partout aux envoyés des classes supérieures le droit de tenir chez eux une chapelle, c'est-à-dire d'avoir dans leur demeure un service religieux qui ne soit pas restreint au personnel de la mission.

1. Le droit d'avoir une chapelle n'a été accordé, jusqu'aujourd'hui, qu'aux classes supérieures d'envoyés; mais il n'existe, en droit aucun motif de refuser cette faculté aux chargés d'affaires.

205

Sont compris dans le droit de tenir une chapelle :

a) Le droit de bâtir une chapelle pour la mission diplomatique et d'en faire usage.

b) La faculté d'entretenir un ecclésiastique chargé spécialement du service de la chapelle.

c) Le droit de laisser d'autres personnes, et spécialement les compatriotes de l'envoyé, ceux qui sont placés sous sa protection et les autres étrangers de la même religion que lui, prendre part au service religieux célébré à la chapelle de la mission diplomatique.

1. On cherche partout, aujourd'hui, à favoriser l'extension du droit de tenir une chapelle et la liberté des cultes en général. Cependant on entend encore parler, de temps à autre, de la défense faite par un état à ses nationaux d'assister aux services religieux célébrés dans l'hôtel d'une ambassade étrangère. Il fut défendu aux Romains, jusqu'en 1870, sous le gouvernement temporel des papes, de suivre le service protestant célébré dans la chapelle du ministre de Prusse.

206

Le droit de tenir une chapelle n'implique pas nécessairement celui de faire certaines manifestations extérieures, telles que processions, sonnerie de cloches, droit de l'ecclésiastique de porter le costume de sa charge en dehors de la chapelle.

A l'intérieur de la chapelle, par contre, et dans l'hôtel de l'envoyé, l'ecclésiastique peut porter son costume officiel ; il peut y célébrer des baptêmes et des mariages, et tenir un service divin dans le cimetière dépendant de l'hôtel de l'envoyé.

1. Le droit de tenir une chapelle se rattache au droit de l'envoyé de gouverner sa maison comme il l'entend (Hausrecht); c'est pourquoi il ne s'étend pas au culte public en dehors de l'hôtel de l'envoyé et de la chapelle qui en dépend.

207

L'absence temporaire de l'envoyé n'empêche pas la continua-

tion du service divin dans l'hôtel de l'envoyé; mais si la mission cesse, le droit de tenir chapelle s'éteint aussi.

208

La famille, la suite et les domestiques de l'envoyé ont également le libre exercice de leur religion ou confession à l'intérieur de l'hôtel, chacun suivant sa religion ou confession.

1. Ce principe doit être admis aussi dans le cas où ces personnes appartiendraient à une autre confession que l'envoyé lui-même. La chapelle d'un ambassadeur prussien ou allemand, par exemple, peut être protestante, pendant que l'ambassadeur lui-même sera catholique.

209

L'envoyé et sa suite ne sont pas soumis à la juridiction criminelle de l'état sur le territoire duquel ils résident; mais cet état a le droit d'exiger satisfaction par voie diplomatique, lorsque ces personnes ont violé les lois du pays par des actes tombant sous le coup des lois pénales. Il peut même, suivant les circonstances, exiger la réparation des dommages causés.

1. Voir la Rem. à l'art. 141 et suiv.

210

Lorsque c'est l'envoyé lui-même qui se rend coupable d'une violation de la loi pénale, communication peut en être faite à l'état de qui l'envoyé tient ses pouvoirs, avec demande de rappeler et le punir le coupable. Dans les cas graves, on peut aussi remettre à l'envoyé ses passe-ports et lui ordonner de quitter le pays à bref délai. En cas de nécessité, et spécialement si l'envoyé a participé à des actes d'hostilité ou de haute trahison contre l'état auprès duquel il est accrédité, ce dernier pourra le faire arrêter et le retenir jusqu'à ce qu'il ait été fait droit à ses réclamations ultérieures. Mais, même dans ce cas, les tribunaux de l'état lésé n'ont pas le droit de juger l'envoyé.

1. Voir art. 142. On a vu, par exemple, le prince de Cellamare, ambassadeur d'Espagne à Paris, prendre en 1718, part à une conjuration contre le gouvernement français. Un assez grand nombre de publicistes affirmaient jadis que l'envoyé perd ses privilèges en se rendant coupable d'un crime grave contre

l'état ou le souverain auprès duquel il est accrédité. Mais l'opinion de Grotius, que les autorités judiciaires de l'état lésé ne sont pas compétentes, même dans les cas de ce genre, a fini par prévaloir. Comme il s'agit ici de questions fort délicates, et que la moindre fausse démarche peut avoir de graves conséquences, il n'appartient qu'à l'autorité suprême de l'état et non aux employés inférieurs, de décider des mesures à prendre. Voir 224.

211

Lorsque le délit est commis par une personne de la suite de l'envoyé, ce dernier doit faire le nécessaire, en ce qui le concerne, pour que l'accusé soit déféré aux tribunaux, et puni s'il est reconnu coupable.

212

Les domestiques de l'envoyé, lors même qu'ils seraient citoyens de l'état auprès duquel l'envoyé est accrédité, ne sont pas soumis aux lois pénales du pays où ils résident, et dépendent, comme la suite de l'envoyé, de la justice criminelle de l'état que ce dernier représente.

1. Il faut tenir compte ici de l'époque à laquelle commencent les poursuites judiciaires. L'immunité résultant du droit international empêchera, ou, suivant le cas, interrompra les poursuites, si l'accusé est réellement au service de l'envoyé.

213

Cette immunité ne s'étend pas aux personnes qui s'adjoignent à une mission par goût ou dans l'espoir de faire un gain, n'y occupent aucune fonction et n'y sont chargées d'aucun service ; ni aux personnes qui, tout en se prétendant au service de l'envoyé, sont en réalité indépendantes de lui et ne lui sont adjointes à aucun titre.

1. Voir art. 146.

214

Lorsqu'un envoyé, après avoir constaté que les autorités étrangères ne songent pas à porter atteinte à sa position indépendante et aux intérêts de l'état qu'il représente, abandonne ou remet

aux tribunaux ordinaires du pays les personnes de sa suite ou de son domestique qui ont été prises en flagrant délit ou sont évidemment coupables, ces tribunaux n'auront pas à tenir compte de la question d'exterritorialité.

1. La question de savoir si l'envoyé a exécuté sur ce point les ordres ou les instructions de son gouvernement, rentre dans le domaine du droit public et non dans celui du droit international. L'envoyé doit dans la règle, et afin de maintenir sa position, faire respecter l'immunité dont il jouit à l'égard des lois pénales de l'état étranger, et cela tant pour son compte personnel que pour celui des personnes qui occupent des fonctions auprès de lui. Il ne doit pas déférer ces personnes aux tribunaux étrangers, si cela peut porter préjudice à sa position et être contraire aux devoirs de sa charge.

215

On ne peut refuser à l'état étranger le droit de faire arrêter provisoirement les personnes appartenant à une mission et qui sont prises en flagrant délit. Seulement il doit porter de suite ce fait à la connaissance du chef de la mission, et mettre la personne arrêtée à la disposition de celui-ci.

216

L'envoyé a un pouvoir disciplinaire sur les personnes qui se rattachent, à un titre quelconque, à la mission dont il est le chef, mais il n'a pas sur elles un droit de juridiction criminelle proprement dit. Il n'est fait exception à ce principe qu'en vertu de pouvoirs spéciaux et moyennant le consentement de l'état auprès duquel l'envoyé est accrédité.

1. Comme l'exterritorialité n'a en soi pour effet que d'exclure la juridiction étrangère, et n'entraîne pas la juridiction criminelle de l'envoyé, on ne saurait faire dépendre uniquement de l'état qui nomme l'envoyé le droit de transmettre cette juridiction. L'état auprès duquel l'envoyé est accrédité, peut défendre à un étranger d'y administrer la justice criminelle. L'envoyé ne peut entreprendre, dans la règle, que les *actes judiciaires préparatoires*, et doit laisser à d'autres le soin de faire les démarches subséquentes. Exceptionnellement cependant on accorde, en Turquie, aux envoyés et même aux consuls francs, le droit de juger les délits commis par leurs nationaux chrétiens, et aux envoyés turcs en Europe la même juridiction sur leurs compatriotes mahométans.

217

L'envoyé peut constater le corps du délit autant que cela se

peut faire sans sortir du territoire exterritorialisé, procéder aux interrogatoires des personnes qui dépendent de lui, et sommer les tribunaux du pays où il réside de constater le corps du délit et d'entendre les témoins sur lesquels il exerce une juridiction. Il peut faire arrêter la personne de sa suite sur laquelle se portent les soupçons, et doit veiller à la remise de cette personne aux autorités compétentes de l'état dont il tient ses pouvoirs.

218

L'envoyé, n'étant en outre pas soumis à la juridiction civile de l'état auprès duquel il est accrédité, ne peut être assigné devant les tribunaux de ce pays pour avoir à y répondre à une action civile, et ne peut être l'ojet ni d'une contrainte par corps ni d'une saisie.

1. Voir art. 139, 140. Une loi spéciale fut faite en Angleterre, le 21 avril 1709, sous le règnè de la reine Anne, dans le but de protéger les envoyés étrangers. Le ministre de Russie à Londres avait été contraint par corps pour dettes, et cela avait suscité de vives réclamations de la part du czar Pierre Ier. La loi de 1709 fut une satisfaction donnée à la cour de Russie. — On va cependant parfois trop loin dans cette direction, et certains envoyés ont exploité leurs privilèges pour faire, à la légère, des dettes considérables. Un envoyé peut, du reste, comme un souverain, confier à des arbitres ou à des tribunaux réguliers la décision d'un procès civil, et déclarer d'avance qu'il se soumettra à leur jugement. Les publicistes qui refusent ce droit aux envoyés, exagèrent évidemment la portée de l'exterritorialité; la dignité et la sûreté de l'état ne sont point compromises par le fait que la décision de ces actions civiles viendrait à être exclusivement confiée aux tribunaux de l'état où réside l'envoyé. La question de savoir si le ministre peut s'en remettre à la décision des tribunaux étrangers, est plutôt du domaine du droit constitutionnel de chaque état; l'envoyé doit, sur ce point, suivre les instructions qu'il reçoit de son gouvernement.

219

Comme les personnes de la suite de l'envoyé ne sont affranchies de la juridiction civile du pays dans lequel elles résident que parce qu'elles font partie de la mission diplomatique, l'envoyé peut permettre qu'elles soient actionnées devant les tribunaux de ce pays, et les tribunaux peuvent, sous cette condition, prononcer sur la demande sans porter atteinte aux principes du droit international.

1. Voir art. 149.

220

L'envoyé n'a dans la règle, aucune juridiction civile dans les procès entre les personnes qui dépendent de lui. Il n'est fait exception à cette règle qu'en vertu de pouvoirs spéciaux conférés à l'envoyé par son gouvernement, et lorsque l'état auprès duquel l'envoyé est accrédité consent à cette délégation.

1. Voir, plus haut, art. 216.

221

Les envoyés sont par contre autorisés, dans la règle, à prendre, tant à l'égard des personnes de leur suite que vis-à-vis de leurs nationaux ou des personnes qu'ils ont mission de protéger, toutes les mesures conservatoires qui ne rentrent pas dans l'exercice de la juridiction civile proprement dite. Ils peuvent en particulier légaliser les signatures et documents, recevoir les testaments ou autres dispositions de dernière volonté, tenir les registres de l'état civil, prendre ou provoquer dans les successions toutes les mesures conservatoires des intérêts de leurs nationaux.

1. Un gouvernement peut, sans danger, accorder ces droits aux représentants des autres nations. — L'envoyé pourra également dresser procès-verbal des dépositions des personnes de sa suite.

Les besoins internationaux exigent que les mariages contractés dans la demeure de l'envoyé par les compatriotes de celui-ci, et déclarés valables d'après les lois du pays dont l'envoyé relève, soient aussi reconnus par les autorités locales et par les tiers, bien que les privilèges de l'exterritorialité ne s'étendent pas à ces personnes. Voir Lawrence, dans la *Revue du droit international*, Gand, 1870, pages 268 et suiv.

222

L'envoyé doit être ainsi que sa suite exempté du paiement de tout impôt, parce qu'il n'est assujetti à aucun des pouvoirs de l'état auprès duquel son gouvernement l'envoie. On pourra par courtoisie étendre cette immunité à d'autres contributions, mais le fait de la restreindre à l'impôt seul ne peut être considéré comme une violation du droit international.

1. Art. 138. Les usages et les règlements des états varient sur ce point, et, comme le dit avec raison Heffter, § 217, on ne peut établir de règle uniforme et absolue à cet égard. Ainsi, on ne viole pas le droit international en exigeant des envoyés, comme des autres voyageurs, les droits de péage sur les routes ou les ponts, quoique, par courtoisie, on renonce souvent à le faire.

223

L'envoyé est tenu d'user de bonne foi de la franchise de douanes dont il jouit pour les besoins de sa maison ; il ne peut l'exploiter ni dans les buts commerciaux, ni en faveur de tierces personnes. Les employés des douanes peuvent, du reste, sans violer le droit international, visiter les marchandises adressées à l'envoyé à condition de respecter son hôtel et de ne pas toucher à ses archives, à ses voitures ou aux objets que l'envoyé demande de ne pas examiner, en donnant l'assurance qu'ils ne contiennent aucune marchandise prohibée.

1. Lorsqu'un envoyé, par exemple, est en même temps commerçant, les marchandises destinées à son commerce doivent payer les droits d'entrée ou de sortie comme les marchandises ordinaires.

L'exemption des taxes de douane repose sur la courtoisie plutôt que sur des motifs juridiques, car les droits d'entrée, de transit ou de sortie, peuvent être prélevés sans porter atteinte aux immunités de l'envoyé. De même que l'envoyé doit payer les vivres, habits ou meubles dont il a besoin, de même il pourrait acquitter les droits de douane établis sur ces marchandises. La loi douanière allemande du 8 juillet 1867, art. 15, ne reconnaît pas cette exemption comme absolue, et autorise seulement les divers gouvernements à accorder des passavents aux envoyés, mais aux frais des gouvernements respectifs des États de l'empire. Americanus (le Dr Lieber) s'est aussi prononcé dans l'*Evening Post* de New-York du 14 avril 1869 contre ce privilège, tout en ajoutant que des conventions spéciales sont nécessaires à cet effet.

224

Toutes les fois qu'un conflit s'élève avec un envoyé étranger relativement à l'étendue ou à la portée de l'exterritorialité, les autorités inférieures du pays doivent éviter toute démarche de nature à lier leur gouvernement, et celui-ci doit chercher une solution amiable en traitant directement avec l'envoyé.

1. Cette règle est importante et peut prévenir beaucoup de conflits. Les autorités inférieures jugent tout d'après les règles appliquées aux affaires ordinaires; le gouvernement central, placé plus haut, embrasse un horizon plus vaste, et sait tenir compte, dans une plus large mesure, de la position des

parties souveraines en présence. L'envoyé, en cas de difficulté avec un employé inférieur, a le droit de faire remarquer à ce dernier qu'il ferait bien de faire rapport à ses supérieurs et d'attendre des ordres.

225

L'envoyé est tenu de respecter avec soin l'indépendance et l'honneur de l'état auprès duquel il est accrédité. Il ne doit pas se mêler sans motif des affaires du pays, et s'abstiendra de tout acte qui constituerait un empiétement sur les droits de l'état auprès duquel il est accrédité. Il doit éviter toutes les provocations, toutes les menaces, toutes les promesses attentatoires à la liberté du peuple et à l'autorité du gouvernement.

1. Le fait d'exprimer, dans une conversation, ses opinions personnelles, ou de donner des conseils sur la politique intérieure, ne constitue pas une immixtion illicite dans les affaires du pays. L'envoyé doit cependant user toujours de prudence afin qu'on ne puisse pas même lui reprocher d'avoir été trop loin et d'avoir fait des actes contraires à sa position de représentant d'une puissance étrangère. La limite entre la conversation libre et les insistances compromettantes dépend uniquement du tact indispensable à tout diplomate.

226

L'envoyé ne peut, sans autorisation de son gouvernement, accepter des présents et des décorations de l'état auprès duquel il est accrédité.

1. La position des envoyés exige non seulement qu'ils ne se laissent pas gagner par les honneurs ou avantages que leur offre l'état auprès duquel ils sont accrédités, mais encore qu'ils évitent même de paraître dépendants de lui d'une façon quelconque. Cependant, lorsque le gouvernement dont l'envoyé relève est rassuré de ce côté et donne son consentement, rien n'empêche l'envoyé d'accepter une distinction de l'état auprès duquel il est en mission.

9. — Fin de la mission diplomatique.

227

Lorsque la mission a un but spécial, comme par exemple les missions de cérémonie, elle est terminée par la réalisation de ce but.

228

Lorsque l'envoyé est accrédité auprès d'un état pour un temps indéterminé, sa mission cesse d'habitude à la suite d'un rappel. La notification du rappel fait cesser l'effet des lettres de créance.

1. Les gouvernements peuvent, en tout temps rappeler librement leurs envoyés. Mais le rappel n'a d'effet, pour l'état auprès duquel ceux-ci avaient été accrédités, que lorsque ce rappel lui a été officiellement notifié.

229

La mort ou l'abdication du souverain qui a nommé l'envoyé ne fait pas nécessairement cesser l'effet des lettres de créance.

1. Cette règle repose sur le fait que la souveraineté subsiste, lors même que la personne du souverain vient à changer; c'est du souverain que l'envoyé tient ses pouvoirs, et non du prince comme individu. La validité des anciennes lettres de créance est, en vertu d'un ancien usage, confirmée par la simple notification de l'arrivée au trône d'un nouveau prince, à moins que ce dernier ne rappelle l'envoyé nommé par son prédécesseur.

230

Lorsque le souverain qui a nommé l'envoyé vient à être déposé à la suite d'une révolution intérieure, ou renversé à la suite d'autres événements, en sorte que le successeur au trône ne soit pas désigné par la constitution ou la loi, l'état étranger peut mettre en doute la validité des anciennes lettres de créance. L'usage veut que, dans ces cas, il soit remis à l'envoyé de nouvelles lettres de créance.

1. Lorsqu'un gouvernement se borne à confirmer par une simple notification les anciennes lettres de créance de son envoyé et que l'autre état s'en contente, rien ne s'oppose, en droit international, à la validité de cet acte. Les révolutions de l'espèce ci-dessus supposent un changement dans la direction politique; il est, par suite, peu probable que l'envoyé choisi par le gouvernement renversé possède aussi la confiance du nouveau gouvernement. De là la règle formulée dans notre article.

231

Lorsque le souverain auprès duquel l'envoyé était personnelle-

ment accrédité vient à mourir, il est d'usage d'adresser à son successeur de nouvelles lettres de créance. Mais, en droit, rien n'annule la validité des lettres de créance antérieures.

1. Comme l'état et la souveraineté restent les mêmes, lors même que la personne du prince vient à changer, il n'y a pas, *en droit*, de motif pour annuler les anciennes lettres de créance. L'*usage diplomatique* exige cependant la remise de nouvelles lettres de créance, sans doute pour fournir aux envoyés et à leurs gouvernements l'occasion d'inaugurer solennellement leurs relations avec le nouveau prince. Cet usage n'existe pas à l'égard des gouvernements nouveaux dans les républiques, quoique la position soit identiquement la même V. art. 229.

232

Lorsque le souverain de l'état où l'envoyé est en mission vient à être violemment détrôné, il peut être nécesaire d'établir clairement si l'envoyé est accrédité auprès de la personne du souve-d'être détrôné ou auprès du nouveau gouvernement. Lorsque l'état de qui l'envoyé tient ses pouvoirs reconnaît le nouveau gouvernement, il suffit de confirmer les anciennes lettres de créance, ou mêmé d'entrer en relations d'affaires avec le nouveau gouvernement pour que les lettres de créance conservent leur validité.

1. Art. 230, Rem. En pareil cas, on ne peut pas savoir au juste si l'envoyé est encore accrédité auprès du souverain renversé, ou s'il l'est déjà auprès du nouveau gouvernement. Comme tous deux ont intérêt à être en relations d'affaires avec les envoyés étrangers, le premier, dans l'espoir de voir rétablir son autorité, le second avec le désir d'être reconnu, tous deux aussi sont prêts à admettre la validité des anciennes lettres de créance. Art. 39 et 237.

Après la chute de Napoléon III, le gouvernement de la Défense nationale se contenta d'entrer en relations avec les représentants étrangers, sans exiger de nouvelles lettres de créance. La plupart des puissances étrangères (la Suisse et les Etats-Unis seuls exceptées) ne reconnurent la République française et ne délivrèrent de nouvelles lettres de créance qu'après l'arrivée de M. Thiers à la direction du pouvoir exécutif.

233

La nomination d'un nouveau ministre des affaires étrangères n'exerce aucune influence sur la validité des lettres de créance, même dans le cas où ces dernières seraient adressées au ministre seulement.

1. C'est le cas des lettres de créance des chargés d'affaires.

234

Quand il a été porté gravement atteinte aux droits ou à l'honneur de son pays, l'envoyé peut, saus attendre son rappel, demander ses passeports et rompre les relations diplomatiques entre les deux états.

1. L'envoyé est responsable envers son gouvernement; aussi n'ira-t-il pas, en général, provoquer sans ordres une scission aussi profonde et aussi grave entre les deux états. Dans les cas extrêmes cependant, et surtout lorsque les correspondances avec son gouvernement sont interrompues ou difficiles, on doit reconnaître ce droit à l'envoyé. Le lui refuser serait exposer la nation qu'il représente aux offenses les plus graves et à de véritables dangers.

235

Lorsque l'envoyé se rend coupable d'un crime grave envers l'état auprès duquel il est accrédité, ou lorsqu'il s'élève un conflit grave entre les deux états, le gouvernement auprès duquel l'envoyé est accrédité peut également lui remettre ses passeports et rompre de son côté les relations diplomatiques.

1. La rupture des relations diplomatiques et le renvoi du représentant d'un état étranger ne peuvent dépendre de l'arbitraire et du bon plaisir d'un gouvernement; il faut un motif grave pour justifier ces mesures extrêmes. (V. art. 210.) Un exemple récent est le rappel du ministre de Russie sur la demande du cabinet de Washington. (Staatsarchiv, 1871. 4606-4611.)

236

Lorsqu'on confère à un envoyé un rang plus élevé, l'usage veut qu'on lui remette de nouvelles lettres de créance. Mais dans l'intervalle il conserve, en vertu de ses anciennes lettres de créance, le droit de représenter son gouvernement.

1. Cet usage ne repose sur aucun principe de droit. Rien n'empêche donc l'état auprès duquel l'envoyé est accrédité de se contenter d'une simple notification de cette modification apportée au rang de l'envoyé.

237

La mission diplomatique peut être interrompue, et la validité des lettres de créance être mise en doute, dans les cas suivants :

a) A la suite de difficultés ayant eu pour conséquence la suspension temporaire des relations diplomatiques, sans entraîner toutefois leur rupture ;

b) A la suite de révolutions survenues dans l'un des deux pays, et dont l'issue est encore incertaine ;

c) Lorsque des causes personnelles empêchent temporairement l'envoyé de remplir ses fonctions.

1. Il appartient aux états et à leurs envoyés d'apprécier la gravité des cas de la première et de la seconde catégorie. Dans ceux de la troisième classe, les relations diplomatiques sont nécessairement interrompues. On peut faire rentrer ici le cas de la rupture des communications, le cas d'une maladie empêchant l'envoyé de remplir ses fonctions, lorsqu'une représentation intérimaire n'est pas possible, etc. La validité des lettres de créance est considérée comme suspendue dans l'intervalle. — Si, par contre, après un certain temps d'incertitude, les relations diplomatiques viennent à être décidément rompues, on admet que les lettres de créance suspendues n'ont aucun effet.

238

Lorsque la mission diplomatique se termine sans déclaration de guerre par le rappel de l'envoyé, et que ce dernier ait été accrédité auprès du souverain lui-même, il pourra prendre congé de ce dernier dans une audience solennelle. L'envoyé reçoit du souverain auprès duquel il était accrédité, en échange de ces lettres de rappel, des lettres de recréance adressées au souverain de son état et constatant que sa mission est terminée.

L'audience solennelle de congé et les lettres de créance ne sont cependant pas nécessaires pour faire cesser les effets des lettres de créance.

239

Les états doivent, en toutes circonstances, même en cas de déclaration de guerre, veiller à ce que l'envoyé qui s'éloigne puisse en toute sécurité quitter leur territoire. Ils doivent, si cela est nécessaire, lui fournir une escorte armée.

1. L'inviolabilité de l'envoyé doit être garantie, aussi bien au départ qu'à l'arrivée. Les états ont le devoir d'écarter de lui les dangers qui pourraient le menacer, en cas de fermentation des esprits dans le pays. L'envoyé doit, de son côté, quitter le territoire sans retard et aussitôt que les circonstances le lui permettent. S'il veut rester dans le pays où il remplissait précédemment les fonctions d'envoyé, il devient simple citoyen et n'a plus le droit d'exiger une protection spéciale.

240

Lorsqu'un envoyé étranger meurt dans l'exercice de ses fonctions, il est d'usage que sa chancellerie, ou à défaut l'envoyé d'une puissance amie, appose les scellés sur la succession du défunt et prenne les mesures provisoires exigées par les circonstances. C'est seulement en cas de nécessité, et lorsqu'aucun envoyé étranger ne peut remplir ces fonctions, que l'apposition des scellés aura lieu par les soins des autorités du pays où le défunt était en mission. Mais celles-ci doivent s'abstenir d'examiner les papiers de l'envoyé et se borner à les mettre en sûreté. La patrie du défunt peut toujours réclamer la dépouille mortelle de son ancien représentant.

III. — Des Agents et Commissaires.

241

Les personnes chargées par leur gouvernement d'une commission étrangère au droit international, ne peuvent en aucune façon prétendre aux immunités des envoyés.

1. Rentrent dans cette catégorie, les agents chargés de conclure un emprunt ayant un caractère privé, d'acheter des vivres, de commander des armes à des fabriques étrangères, etc.

242

Les agents secrets, qui sont envoyés dans un pays étranger pour y sauvegarder les intérêts publics d'un état, mais dont la mission n'a pas été officiellement notifiée au gouvernement de ce pays, n'ont pas droit aux immunités diplomatiques, alors même qu'ils feraient connaître au gouvernement leur qualité d'agents secrets d'une puissance étrangère.

1. On considère les agents secrets comme de simples particuliers et non comme les représentants de l'état; ils n'ont donc que les droits auxquels peuvent prétendre tous les autres étrangers. On fait rentrer dans cette catégorie

les personnes envoyées pour étudier les institutions d'un pays étranger et présenter à leur gouvernement un rapport sur celles-ci.

243

Les personnes revêtues de pouvoirs public (agents et commissaires), et qui, sans avoir le caractère d'envoyés, sont nommées par un gouvernement ou par certaines autorités pour négocier certaines affaires publiques auprès du gouvernement ou des autorités d'un autre état, sont par contre placées sous la protection spéciale du droit international. Mais elles n'ont pas droit à l'exterritorialité et ne sont pas affranchies de la juridiction de l'état étranger, à moins que ce dernier ne le leur accorde par faveur spéciale.

1. Des missions de ce genre ont lieu même dans les branches inférieures de l'administration de la justice ou de la police, à l'occasion de la construction de routes, de l'organisation de nouvelles relations postales ou télégraphiques, de conférences monétaires ou scientifiques, de la réglementation des frontières, de la construction de digues, de chemins de fer ou de canaux, d'expositions internationales industrielles ou artistiques, etc. Le droit international doit tenir spécialement compte de ces personnes, sinon parce qu'elles sont chargées de régler les rapports de puissance à puissance, du moins parce qu'elles ont une mission à remplir au nom de leur gouvernement auprès d'un état étranger.

IV. — Des Consuls.

244

Les consuls ne sont pas, comme les envoyés, chargés, en qualité de représentants accrédités d'un pays étranger, de servir d'organes des relations internationales. Ils ont pour mission de représenter et de protéger, dans les limites de leur district consulaire, les intérêts privés de leurs compatriotes.

1. Les consulats sont nés des corporations commerciales des villes du moyen âge; ils ont une importance sociale plutôt que politique ; ils touchent aux rapports entre nations plutôt qu'aux rapports entre états. Les consuls se consacrent plutôt aux relations privées des différentes nations entre elles qu'aux relations des états entre eux.

245

Les consuls, lorsqu'ils ne sont pas en même temps chargés d'affaires et par conséquent employés diplomatiques, reçoivent du gouvernement qui les nomme des lettres de provision. Ces lettres de provision sont communiquées au ministère des affaires étrangères du pays où le consulat a son siège.

1. Le consul n'a pas besoin de lettres de créance, parce qu'on ne lui confère pas le droit d'agir en qualité de représentant de l'état. Mais il lui faut des lettres de provision, parce qu'il est tenu de faire constater par l'état étranger la mission dont son gouvernement l'a chargé.

246

Pour qu'un consul puisse entrer en fonctions dans le pays où le consulat a son siège, il est nécessaire que le gouvernement de ce pays lui accorde l'*exequatur*, c'est-à-dire donne l'ordre aux autorités locales ou provinciales d'entrer, toutes les fois que besoin sera, en relations officielles avec le consul.

1. L'exequatur est un ordre écrit, donné par le gouvernement aux autorités inférieures, de reconnaître le consul étranger et d'agir envers lui, en toutes circonstances, conformément à sa qualité. Le consul ne peut faire aucun acte officiel avant d'avoir reçu l'exequatur.

247

Les gouvernements peuvent librement accorder ou refuser l'érection de consulats dans les différentes villes du territoire.

1. La décision du gouvernement ne doit pas dépendre de son caprice ou de son arbitraire. Partout où les relations commerciales sont importantes, on ne pourra, dans l'intérêt même du commerce national, refuser l'érection de consulats étrangers. Le refus d'acquiescer à l'établissement de certains consulats pourrait, avec raison, être envisagé comme une offense par les puissances étrangères. Le gouvernement allemand a, pour des motifs politiques, repoussé jusqu'à ce jour la création de consulats étrangers en Alsace-Lorraine.

248

Le gouvernement peut également refuser l'exequatur à une

personne dont le choix ne lui paraît pas convenable ou qu'il juge incapable.

1. En accordant l'exequatur, on reconnaît que le consul n'est pas une *persona ingrata*. Le refus d'accorder l'exequatur à une personne déterminée n'a pas besoin d'être motivé.

249

Les consuls qui se consacrent exclusivement ou essentiellement à la vocation consulaire et en vivent comme fonctionnaires proprement dits, sans exercer accessoirement une profession particulière, (consuls de carrière, *consules missi*, Berufs-oder Amts consuln), sont traités comme ayant un caractère diplomatique dans un sens extensif du mot, et peuvent plutôt réclamer certains privilèges d'usage en faveur des diplomates, de préférence aux consuls de commerce (*consules electi*, Wahlconsuln) pour lesquels l'administration du consulat est un accessoire.

Toutefois, dans chaque cas spécial, l'extension de certains privilèges diplomatiques aux consuls en général ou à certaines classes de consuls est déterminée par l'usage ou par les traités.

La distinction entre les consuls de carrière et les consuls de commerce est sans portée pour le rang, les compétences et les devoirs des consuls.

1. Les devoirs consulaires sont devenus si considérables dans certaines localités, que le consul doit leur consacrer tout son temps et toute son activité. Une nation a un si grand intérêt à protéger avec soin, prudence et impartialité, ses ressortissants à l'étranger, que les bons offices d'un négociant et de ses commis deviennent insuffisants. — Il devient nécessaire d'avoir un fonctionnaire ayant fait des études spéciales et dont le consulat soit l'occupation exclusive. Des devoirs aussi étendus ne peuvent être remplis que par des personnes recevant un traitement et faisant du consulat leur vocation. Le système consulaire doit en bonne partie ses améliorations au fait que, dans toutes les places commerciales importantes, les consuls sont uniquement consuls; de ces consulats dépendent, en général, un certain nombre d'autres agences consulaires gérées par des négociants. Les Anglais, les Américains du Nord et les Français ont reconnu les premiers la nécessité de donner un traitement aux consuls; l'Allemagne (Prusse) et la Suisse ont suivi. Voir sur le système consulaire prussien et allemand, *Quehl*. das Preussische u. deutsche Consularwesen, Berlin, 1863, p. 224; *de Clercq*, Guide pratique des consulats français, chap. 1er. Loi du 8 novembre 1867 sur l'organisation des consulats de la confédération de l'Allemagne du Nord. Constitution. Imp. allemande, art. 56.

2. W. B. Lawrence a publié une étude sur la juridiction consulaire, dans la Revue de droit intern. Gand, Tome X, p. 316 et 55.

250

Les consuls seront en même temps agents diplomatiques et politiques :

a) S'ils sont chargés de surveiller l'exécution des traités de commerce ou autres traités analogues, avec mission de faire directement appel, en cas de contestation, aux bons offices des autorités locales, ou même de provoquer l'intervention de leur gouvernement ou de l'envoyé de celui-ci ;

b) S'ils ont reçu de leur gouvernement la mission de faire rapport sur l'état du pays dans lequel ils résident ;

c) S'ils ont reçu des pouvoirs politiques spéciaux.

1. On ne peut empêcher l'état qui envoie des consuls de se servir d'eux pour obtenir des rapports politiques. Comme les consuls résident en général dans les villes de province et sont en rapport, non pas avec le gouvernement, mais plutôt avec les citoyens, ils seront appelés à voir les choses d'un autre œil et sous un autre point de vue que les envoyés ou les ambassadeurs ; leurs rapports pourront avoir une grande valeur pour faire connaître l'état du pays et la nature des relations entre les deux peuples et les deux états. Les consuls n'ont, du reste, que rarement l'occasion de faire des rapports politiques ; leurs rapports commerciaux ont par contre une portée très considérable Les consuls peuvent se rendre utiles à la science, à l'art, au commerce de leur patrie, en communiquant des données statistiques, en faisant part de leurs impressions personnelles, et ils peuvent contribuer d'une manière sensible au développement de l'économie politique et de la science en général.

250 bis.

Les consuls sont autorisés à apposer publiquement devant leur demeure l'armoirie et le pavillon de l'État qui les a commissionnés.

Leurs actes officiels et leur correspondance avec leur gouvernement, avec l'envoyé de leur pays ou avec d'autres consuls, sont placés sous la sauvegarde du droit international, et ne peuvent faire l'objet de perquisitions de la part des autorités de l'État où le consulat a son siège.

1. Lawrence, Revue de droit intern. de Gand, X, 317, indique quelques cas dans lesquels les huissiers anglais chargés de l'exécution de jugements ont mis la main sur les archives de consuls étrangers. Il y a là un abus évident, car l'inviolabilité des archives est de droit public et de droit international ; elle prime donc les intérêts de droit privé des créanciers.

250 ter.

Les consuls n'ont pas de rapports directs avec le gouvernement, à moins que l'autorisation spéciale ne leur en ait été donnée, comme cela est notamment le cas dans les pays non chrétiens.

Par contre, les consuls peuvent requérir directement la protection et l'appui des autorités locales ou régionales.

1. Voir art 252. Remarque.

251

Les consuls sont autorisés à délivrer des passeports à leurs nationaux et aux étrangers qui ont l'intention de se rendre dans l'état duquel ils tiennent leurs pouvoirs.

1. Le passeport sert simplement à constater l'identité d'une personne; il est délivré à un voyageur pour le recommander à la protection des autorités et lever les obstacles qui pourraient l'arrêter dans sa route. Comme les consuls sont avant tout chargés de faciliter les relations privées avec les pays étrangers, ils sont plus compétents que tous les autres pour délivrer les passeports. Ces derniers sont devenus, du reste, de moins en moins nécessaires depuis que les relations internationales sont devenues plus faciles. Chaque état peut, en outre, supprimer ou limiter le droit de ses consuls de délivrer ou même de viser les passeports. Les consuls anglais, par exemple, sont soumis à certaines restrictions à cet égard. Ordonnance de 1848, § 29.

252

Les consuls n'ont aucune juridiction contentieuse à moins qu'elle ne leur ait été expressément conférée, et qu'elle n'ait été reconnue par le gouvernement du pays où ils résident.

1. Les consuls francs (européens) ont eu, dès le moyen âge, un droit exceptionnel de juridiction dans les échelles du Levant et dans les états mahométans de la Méditerranée. On a admis récemment les mêmes principes à l'égard des états de l'Asie orientale. Voir art. 269. Voir aussi la loi prussienne du 29 juin 1865 sur la juridiction consulaire.

253

Ils peuvent être nommés arbitres dans les différends entre leurs compatriotes.

1. Ils devront veiller dans ce cas à ce que les parties renoncent à en appeler de leur décision à celle de l'autorité locale. Il pourrait arriver sans cela que la sentence du consul, rendue conformément aux lois de l'état dont les parties dépendent, ne fût pas ratifiée par les tribunaux du siège du consulat, par suite de différences de législation, et qu'ainsi la position du consul et les droits de son pays vinssent à être compromis.

254

Ils ont le droit et le devoir de faire respecter dans le pays étranger les droits de leurs nationaux absents ou insuffisamment représentés, et de prendre dans ce but toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires ou utiles.

1. Ils n'ont ni l'*imperium* ni la *jurisdictio*, mais ils ont sur leurs nationaux et dans l'intérêt de ceux-ci une espèce de patronat et agissent en vertu d'un mandat naturel. Il est absolument contraire au droit des gens de vouloir restreindre l'intervention consulaire aux négociants et à l'équipage des navires. Les autres voyageurs peuvent se réclamer de leurs consuls à l'étranger au même titre que les négociants.

255

Ils peuvent, en conséquence, apposer les scellés sur les biens dépendant de la succession de leurs nationaux et faire les démarches officielles nécessaires pour mettre en sûreté le numéraire, les marchandises, créances et autres valeurs laissées par le défunt.

1. Sous le nom de « nationaux » on comprend l'ensemble des citoyens de l'état au service duquel se trouve le consul, et dans un sens plus général on y range les personnes auxquelles cette puissance accorde la même protection qu'à ses ressortissants. Si les héritiers présents peuvent sauvegarder eux-mêmes leurs droits, l'intervention du consul peut être évitée.

256

Partout où leurs nationaux sont empêchés de sauvegarder eux-mêmes leurs droits ou leurs intérêts, les consuls peuvent faire auprès des autorités locales ou auprès du gouvernement du pays les démarches, requêtes et protestations nécessaires à la conservation des droits compromis.

1. Le droit des consuls de représenter ceux de leurs nationaux qui ont

besoin de leur appui, n'existe qu'en cas de nécessité. Les consuls n'ont donc nullement le droit de spéculer au nom et pour le compte de leurs nationaux; ils peuvent seulement prendre des mesures de précaution destinées à conserver la fortune de ceux-ci ou à les préserver de tout dommage. Toutes les fois que les consuls se bornent à protéger leurs nationaux, ils n'ont besoin d'aucune procuration spéciale, même pour comparaître devant les tribunaux. (V. Kent, Commentar I, p. 42.)

257

Les consuls sont chargés de prendre, en cas de nécessité, toutes les mesures nécessaires pour permettre à leurs nationaux de rentrer dans leur patrie, et d'accorder, aux frais du trésor public, des secours à ceux d'entre eux qui sont dans le besoin.

1. Les consuls sont à l'étranger chargés de faire pour leurs nationaux ce que l'état ferait pour ses ressortissants restés sur son territoire. C'est par les consuls que l'état étend ses bras protecteurs sur toute la surface du globe. Mais les secours distribués administrativement par les consuls sont répartis aux mêmes conditions et dans la même mesure que les secours accordés par l'état dans la patrie. Il n'existe pas de motif de venir davantage en aide aux citoyens établis hors du territoire qu'à ceux d'entre eux qui sont restés dans la patrie. On doit donc restreindre et limiter le droit des consuls de distribuer des secours, et ne pas les autoriser à secourir sans motifs spéciaux tous ceux de leurs compatriotes qui, ayant de la peine à vivre à l'étranger, demandent à regagner leur pays aux frais du gouvernement. Le siège de Paris et les misères qu'il a provoquées chez les milliers d'étrangers résidant dans cette capitale, peuvent donner la mesure de l'étendue des devoirs des consuls envers leurs compatriotes indigents.

258

Les consuls des ports de mer ou des villes situées sur des rivières ou lacs en communication avec la mer, exercent dans de certaines limites la police de la navigation commerciale et des navires de leurs nationaux.

Ils examinent et visent les papiers des navires, et délivrent les certificats de départ ou d'arrivée exigés par les lois ou règlements.

1. Les droits du consul relativement à la navigation commerciale sont limités et réglés : *a*) par les lois de police de l'état sur le territoire duquel se trouvent les navires; *b*) par les intérêts nationaux que le consul est chargé de sauvegarder; *c*) par le fait que cette police ne peut s'exercer que dans l'espace occupé par le navire.

2. V. Code de commerce français, art. 244 et suiv. Ordonnance française d'août 1861, liv. I, titre IX, art. 27.

259

Ils remplissent le rôle d'intermédiaires dans les difficultés qui s'élèvent entre le capitaine, l'équipage et les passagers du navire; ils peuvent constater dans des documents ayant une valeur authentique les faits qui leur paraissent importants, et en général prendre les précautions qu'ils jugent nécessaires pour sauvegarder les droits de leurs nationaux.

1. Ces fonctions d'intermédiaires incombent aux consuls sur la demande d'une des deux parties : ils ne deviennent arbitres (art. 253) que si les deux parties en sont d'accord. Voir le *Guide des consulats* français, II, p. 130 et 330.

260

Les navires étrangers sont soumis dans la règle aux lois et à la juridiction de l'état où ils abordent. Cependant dans toutes les dificultés relatives au navire lui-même et aux personnes du bord, tant que l'ordre public du pays et du port étranger n'en sont pas troublés et que l'intervention des autorites locales n'a pas été requise, le consul aura le droit de prendre les mesures disciplinaires et de faire les démarches nécessaires au maintien de la paix et du bon ordre.

1. L'intervention du consul peut devenir importante, par exemple en cas d'insubordination des matelots, de désordres provoqués par les passagers, d'actes d'arbitraire, de cruauté ou de négligence de la part des capitaines. Le consul agit au nom et en remplacement des autorités de son pays; il est fondé de pouvoirs de son gouvernement, et intervient dans l'intérêt de l'ordre et de la sûreté publique. L'étendue de son pouvoir disciplinaire varie suivant les circonstances et les usages spéciaux du pays; sa compétence sera moins étendue dans un état civilisé que sur une côte barbare et dans les pays où les autorités sont impuissantes ou font même complétement défaut. (Voir plus bas, livre IV, p. 323. Voir code de com. allem., art. 537.)

261

En cas de désertion parmi les équipages, le consul a le droit d'exiger que les autorités du pays fassent arrêter les matelots déserteurs et les conduisent à leur navire.

1. Les dangers qui peuvent résulter pour les navires par suite de la désertion de l'équipage sont si graves, et les intérêts qui peuvent être compromis par là sont si considérables, qu'on a pleinement le droit de poursuivre les matelots coupables. Ici encore le consul doit faire son possible pour venir en aide à la navigation.

262

Les consuls sont tenus, à la demande des parties, de constater les avaries communes ou particulières subies par un navire, et de dresser procès-verbal de leurs constations.

1. On comprend sous le nom *d'avaries communes* ou *grosses avaries* les pertes éprouvées pour le salut commun du navire et de sa cargaison du fait et sur l'ordre du capitaine, ainsi que les dépenses et frais occassionnés par les mesures prises dans ce but. (Code de commerce français, art. 400 à 402; code de commerce allemand, 702.) Les grosses avaries sont supportées en commun par le navire, les marchandises et le fret. — Les autres dommages causés par la mer sont considérés comme avaries *simples* ou *particulières*, et supportés individuellement par les propriétaires de la chose qui a essuyé le dommage ou occasionné les dépenses. (C. com. F., 403 à 405. C. com. allemand, art. 703).

263

Ils autorisent, au besoin, les réparations et même la vente du navire, lorsque ce dernier est incapable de tenir la mer.

1. A condition, bien entendu, que le propriétaire du navire ou son fondé de pouvoirs ne soit pas sur les lieux ou ne puisse agir lui-même.

264

En cas de naufrage dans leur district consulaire ou dans le voisinage, les consuls sont autorisés à prendre toutes les mesures nécessaires pour le sauvetage ou la conservation du navire et de sa cargaison. Ils peuvent à ces fins procéder à la vente des objets sauvés, et doivent, si cela devient nécessaire, prendre soin de la liquidation et la surveiller. Ils doivent en rendre compte aux intéressés par l'intermédiaire de leur gouvernement, et sont responsables de leur gestion.

1. C'est surtout en cas de naufrage que l'intervention des consuls est particulièrement bienfaisante. Aussi cherche-t-on sur ce point à exciter leur activité, et leur donne-t-on les pouvoirs les plus étendus.

265

Les consuls ont le droit de constater l'état civil de leurs nationaux conformément au droit de leur pays, de servir de notaires à leurs compatriotes et de tenir les registres de l'état civil. Ils inscrivent en conséquence les naissances et les morts de leurs nationaux et, suivant les législations, procèdent à la célébration des mariages en lieu et place de l'officier de l'état civil.

1. La question de savoir si et en quelle forme les consuls ont à remplir à l'étranger les fonctions d'officiers de l'état civil, dépend d'abord de leurs instructions particulières, et ensuite du système adopté par la législation de leur pays relativement à l'état civil. Lorsque les registres de l'état civil sont, comme jadis au moyen âge, tenus exclusivement ou de préférence par les ecclésiastiques, on remet moins volontiers ces fonctions aux consuls que dans les pays où les registres de l'état civil sont tenus par des laïques. Voir plus haut, art. 225.

266

Ils peuvent exceptionnellement, et en vertu de pouvoirs spéciaux de leur gouvernement, procéder à l'émancipation des mineurs.

1. L'émancipation est un acte qui rentre dans ce que les Romains appelaient la *jurisdictio*; or le consul ne possède, en général, pas cette dernière. On reconnaît cependant que, lorsqu'un gouvernement accorde à ses consuls la faculté de procéder à des émancipations, l'état dans lequel le consulat a son siège n'a aucun intérêt à s'opposer à un acte dont la portée ne se fait sentir qu'en droit privé. L'autorisation de l'état étranger n'est donc pas nécessaire.

267

Les consuls n'ont pas droit à l'exterritorialité. Ils sont, dans la règle, soumis aux tribunaux du lieu où le consulat a son siège. Il n'ont aucun droit spécial à être affranchis des impôts.

1. Comme les consuls ne représentent pas l'état, mais seulement certains intérêts privés, au nom et par ordre de leur gouvernement, ils n'ont aucun droit aux privilèges des envoyés. Voir Lawrence, ibidem, p. 306.

268

L'importance internationale des consuls exige néanmoins que les autorités usent de ménagements à leur égard, en raison de leur mission et de leur position officielle, qu'elles les protègent, et leur assurent le libre exercice de leurs fonctions. Le consul ne pourra être arrêté qu'en cas de nécessité absolue, et ses papiers officiels ne pourront être l'objet d'aucune perquisition.

1. On a demandé parfois que les consuls ne pussent être arrêtés. Cette prétention n'est pas fondée. Lorsqu'un consul est accusé d'un délit, on tiendra compte du caractère public du consul et des intérêts qu'il est chargé de représenter, de manière à ne pas porter atteinte à l'honneur de son gouvernement; rien de plus. Pour tout le reste, le procès suivra son cours ordinaire. Il sera prudent, dans certains cas, de faire garder le consul dans sa demeure au lieu de l'incarcérer dans une maison de détention, jusqu'à ce que l'état dont le consul dépend ait été informé et ait pu prendre les mesures nécessaires.

269

Les consuls des états chrétiens dans les pays non chrétiens reçoivent en général des pouvoirs plus considérables ; ils ont un droit de juridiction sur leurs nationaux, et jouissent d'immunités assez étendues et analogues à celles des envoyés.

1. Cette distinction tient aux grandes différences qui existent dans toute l'organisation politique et judiciaire chez les peuples chrétiens et chez ceux qui ne le sont pas. Il est à peu près indispensable de soustraire les ressortissants des états chrétiens à une justice complètement différente de la leur, et de leur fournir les moyens de se faire juger d'après les lois de leur patrie. Aux consulats de cette catégorie existant déjà pendant le moyen âge dans le Levant et les états mahométans de la Méditerranée, sont venus s'ajouter les consulats européens et américains en Chine, au Japon, et dans les îles de la mer de la Chine et de l'océan Pacifique. Ces consuls, pourvus d'une juridiction contentieuse, représentent en même temps l'état à un degré plus élevé que les consuls ordinaires, bien qu'à un degré moindre que les envoyés proprement dits. On aura donc raison de leur accorder, dans une certaine mesure, les privilèges des envoyés. (Loi prussienne du 29 juin 1865 sur la juridiction consulaire et loi impériale allemande du 10 juillet 1879.)

La juridiction des consuls dans les échelles du Levant a cependant provoqué des abus nombreux et graves. La cœxistence de nombreux tribunaux et de nombreuses législations au même lieu entraine la confusion. Les contradic-

tions entre les législations de chaque État sont encore plus péniblement senties lorsque les parties en cause appartiennent à des nations et à des États différents. Les frais de justice et les obstacles sont encore accrus par l'appel aux tribunaux supérieurs du pays d'origine. Les concussions et les chicanes sont favorisées. Le khédive d'Égypte a donc tenté d'améliorer cet état de choses par la création d'un tribunal mixte composé d'Européens et d'Égyptiens (1875), et les puissances européennes ont consenti à y participer à titre d'essai.

2 Voir art. 252. Rem.

3. Les nouveaux États chrétiens de *Roumanie* et de *Serbie*, qui avaient subi, en qualité de vassaux de la Turquie, la juridiction consulaire des États européens, cherchent à s'en affranchir aujourd'hui. Ils atteindront leur but quand l'Europe aura pu se convaincre de l'impartialité et de la bonne organisation de leur justice nationale.

270

L'état qui nomme le consul peut lui accorder un traitement fixe, ou l'autoriser à percevoir certaines taxes à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

1. Certains consuls reçoivent un traitement; d'autres n'en reçoivent pas. C'est à l'état qui nomme le consul à se prononcer dans un sens ou dans l'autre pour chaque consulat. C'est lui également qui fixe les droits d'enregistrement, de visa ou autres, que le consul est autorisé à percevoir dans l'exercice de ses fonctions. Ces actes ne constituent point une atteinte au droit exclusif de l'état où le consulat a son siège de prélever des impôts sur son territoire, puisque les recettes du consul proviennent exclusivement de citoyens étrangers ou sont perçues lors de la présentation d'actes appelés à sortir leurs effets à l'étranger.

271

L'état qui nomme les consuls règle également le rang de ceux-ci. L'érection d'un consulat général doit être approuvée par l'état dans lequel il est érigé.

1. Les distinctions entre consulats généraux, consulats de première et de seconde classe, et vice-consulats, sont plutôt relatives au rang qu'à la différence des fonctions. Les consuls généraux ont dans la règle la surveillance des consulats établis sur une étendue déterminée de territoire; les simples *agents consulaires* ne jouissent pas en général d'une position indépendante et servent d'*aides* à un consul.

272

Les consuls ont le droit de placer sur leur habitation le dra-

peau et l'armoirie de leur état, et d'indiquer ainsi au public le caractère international dont ils sont revêtus (art. 250 *bis*).

273

Le gouvernement qui nomme le consul peut en tout temps lui retirer ses pouvoirs. Ce retrait doit être notifié à l'état dans lequel le consulat a son siège.

1. Les effets de l'exequatur cessent par là de plein droit.

274

L'état sur le territoire duquel le consulat a son siège est autorisé à retirer pour motifs graves l'exequatur qu'il a accordé. Dès que le consul a été informé de cette décision, il doit suspendre ses fonctions.

1. Voir des exemples dans Lawrence, loc. cit. P. 311.

275

Lorsque le consul n'est pas citoyen de l'état dans lequel le consulat a son siège, cet état est tenu d'assurer le retour du consul rappelé ou congédié.

1. Voir art. 125. Rem

LIVRE IV.

SOUVERAINETÉ DU TERRITOIRE.

Acquisition et perte de la souveraineté territoriale.

276

La souveraineté, appliquée au territoire d'un état donné, est dite souveraineté territoriale.

1. La souveraineté territoriale, une des applications de la souveraineté à l'intérieur, appartient avant tout au droit constitutionnel des divers états. Mais, appliquée aux relations et aux rapports des états entre eux, elle acquiert une importance internationale.

277

La souveraineté territoriale n'implique point la propriété du sol. Pour autant cependant que le sol n'est pas susceptible d'être l'objet de la propriété privée (lacs et rivières, déserts, glaciers, etc.), ou pour autant que le sol, bien que susceptible d'être l'objet de la société privée, n'a pas encore été possédé et n'est devenu la propriété de personne, ou lorsqu'il a été abandonné par les possesseurs et propriétaires précédents, l'état a le droit, dans les limites ci-dessus, de disposer lui-même du sol, d'en

conférer à d'autres la propriété, ou d'en autoriser la prise de possession.

1. La souveraineté territoriale rentre dans le droit public au même titre que la propriété rentre dans le droit privé; elles ne sont nullement identiques. La personne qui a droit à la souveraineté territoriale est et ne peut être que l'état, parce que la souveraineté appartient à l'état seul. La propriété par contre est un droit exclusif des particuliers, et ceux-ci ne peuvent avoir sur le sol que des droits privés. Si l'état a des propriétés privées, c'est comme simple particulier, et non comme état, qu'il en est propriétaire; il ne peut en disposer que dans les formes prescrites par le droit privé.

2. La souveraineté de l'état ne se rapproche de la propriété que lorsque le sol n'est pas susceptible d'être l'objet de la propriété privée, ou lorsqu'il n'est pas encore ou n'est plus l'objet de la propriété. Sur ce point, on peut encore distinguer deux opinions différentes. L'une considère comme bien vacant le terrain susceptible d'être l'objet de la propriété et pouvant le devenir à la suite d'une occupation, mais ne l'étant pas encore; d'après l'autre opinion, l'état est propriétaire de tout le territoire non occupé, et l'on ne peut s'en approprier aucune parcelle sans l'autorisation de l'état. Le premier système était admis, en partie du moins, par les Romains; le second, plus conforme aux idées germaniques, est admis par le monde moderne. Il est appliqué en grand dans les colonisations de l'Angleterre et des États-Unis de l'Amérique du Nord, et les intérêts des colons, comme ceux de la bonne culture du sol sont évidemment mieux sauvegardés avec ce système qu'avec le premier.

Le sol non cultivable et qui n'est pas susceptible d'être l'objet de la propriété n'est pas non plus propriété de l'état; on donne cependant souvent le nom de propriété aux droits de souveraineté de l'état sur les rivières, lacs et autres eaux dépendant du domaine public. Les limites du terrain cultivé s'étendent continuellement par les progrès de la culture aux dépens du territoire inculte, ou se resserrent inversement par suite du dépeuplement ou de la négligence des habitants. Les irrigations et les dessèchements exercent en particulier une influence notable sur la superficie cultivable d'un territoire.

278

La souveraineté des territoires qui ne font partie d'aucun état, s'acquiert par la prise de possession de ceux-ci par un état donné. La simple intention d'en prendre possession, et même l'expression symbolique ou formelle de cette intention, comme aussi une prise de possession provisoire, sont insuffisantes.

1. On croyait en Europe, à l'époque des grandes découvertes dans les pays d'outre-mer, que la simple *découverte* d'un territoire inconnu constituait un titre suffisant pour s'adjuger la souveraineté de ce pays. La couronne d'Angleterre a basé pendant des siècles sa souveraineté sur le continent nord-américain sur le fait qu'un hardi navigateur soldé par elle, le Vénitien Caboto, avait le premier découvert, en 1496, la côte américaine du 56e au 38e degré

de latitude nord ; Caboto s'était cependant borné à côtoyer le rivage et n'avait en aucune façon pris possession de cet immense pays. Les Espagnols et les Portugais fondaient sur le même principe leurs droits sur l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale ; la décision du pape Alexandre VI (1493) était un simple compromis, confirmant, au nom de la plus haute autorité de la chrétienté, les prétentions que ces deux peuples basaient sur leurs découvertes plutôt que sur une prise de possession. Mais découvrir est un acte de la science et non un acte politique ; les découvertes ne peuvent donc avoir la souveraineté pour conséquence. La prise de possession consiste dans le fait d'organiser politiquement la contrée récemment découverte, joint à l'intention d'y exercer le pouvoir à l'avenir. Le fait de planter un drapeau ou d'autres emblèmes sur le sol nouvellement découvert, peut servir à indiquer l'intention d'en prendre possession, mais il ne peut tenir lieu d'autorités réellement constituées.

279

La prise de possession peut être opérée par des particuliers au nom et sur l'ordre de l'état, mais à condition que les colons organisent des pouvoirs publics dans le pays récemment occupé. Si les colons ont agi sans pouvoirs, leurs actes devront être ratifiés par l'état dont ils dépendent.

1. L'extension de la domination européenne dans les autres parties du monde est due en grande partie aux colons, qui transportaient l'organisation politique de leur pays dans des contrées précédemment inhabitées. — La ratification des actes des colons par l'état auquel ils appartiennent équivaut sans aucun doute à des pouvoirs donnés d'avance. Un état a du reste évidemment le droit de se constituer sans la ratification d'un autre état ; ce sera le cas lorsque des émigrés, par exemple, iront fonder un état sur une île inhabitée, comme l'ont fait les Norwégiens en Islande au moyen âge. Bon nombre de nouveaux états de l'Amérique du nord ont été fondés par des particuliers, et c'est seulement plus tard qu'ils ont été reconnus par l'Angleterre ; aujourd'hui encore on procède de la même manière aux États-Unis. Mais si de nouveaux états peuvent arriver de cette façon à se constituer, à bien plus forte raison devra-t-on reconnaître l'extension analogue du territoire d'états déjà existants.

280

Lorsque la contrée qui ne fait partie du territoire d'aucun état est possédée par des tribus barbares, ces dernières ne peuvent pas être expulsées par les colons des nations civilisées ; on les laissera émigrer en paix et leur fournira un dédommagement équitable. L'état colonisateur a le droit d'étendre sa souveraineté

sur le territoire occupé par des peuplades sauvages pour favoriser la civilisation et l'extension des cultures.

1. La surface de la terre est destinée à être cultivée par l'homme, et l'humanité est destinée à étendre la civilisation sur la terre; mais ce but ne saurait être atteint si les nations civilisées ne prenaient pas en main l'éducation et la direction des peuplades sauvages. Pour cela, il est nécessaire d'étendre le territoire des états civilisés, et de constituer des autorités civilisées dans le plus grand nombre possible de localités barbares. Les sauvages ignorent en général la propriété foncière aussi bien que l'état, mais ils utilisent le territoire pour y paître leurs bestiaux et y chasser. Les nations civilisées n'ont pas le droit de les refouler devant elles, de les tuer ou d'anéantir leur race. Le droit naturel reconnaît en première ligne le droit de tous les êtres humains à l'existence, et garantit aux sauvages leur vie et leurs pratiques licites, au même titre que, chez les nations civilisées, il assure le respect de la propriété. Les chrétiens étaient encore enclins, au moyen âge, à considérer les non chrétiens comme des êtres sans droit aucun, et les papes ont généreusement accordé aux rois le droit de soumettre à leur domination toutes les nations ou états non chrétiens. Encore aujourd'hui on agit sans pitié envers les races non civilisées, bien que pour d'autres motifs. La vraie ligne de conduite à suivre a déjà été tracée et appliquée de bonne heure par les puritains dans la Nouvelle-Angleterre et par William Penn en Pensylvanie; ils achetaient des Indiens le terrain qu'ils voulaient cultiver et dont ils désiraient concéder la propriété aux colons. Lorsque la colonisation est devenue possible, et que des hommes qui ont toujours vécu dans un état policé peuvent vivre dans le pays avec leurs familles, il devient nécessaire de protéger ces colons, de garantir la propriété foncière, et de chercher à civiliser les sauvages. Lorsque Heffter (§ 70), traduction Bergson, p. 141, reconnaît que « le domaine de l'*état en général* s'étend sur la terre, » mais n'admet pas qu'un « état détaché » s'impose à des peuplades qui n'ont pas la notion de l'état, on peut dire qu'il reconnaît le principe pour en rejeter l'application, car « l'état en général » n'existe que sous la forme de divers « états déterminés. » V. Vattel, I, 1, 5,81. Phillimore. I, 244 et 55.

L'empire allemand a tenté en 1879 d'acquérir un port allemand dans l'île Samoa (Océanie) et d'y protéger une colonie allemande, *sans réclamer la souveraineté du territoire*, de telle sorte que d'autres peuples aussi pourraient exercer les mêmes droits, mais qu'aucun état étranger ne pourrait s'emparer des îles. L'avenir montrera si ce mode de procéder, plus libéral et plus respectueux des droits des pays même barbares, a des chances de développement et de succès. Les prises de possession insolentes par les peuples de l'Europe occidentale ont ignoré jusqu'ici ce genre d'égards.

281

Aucun état n'a le droit de s'incorporer plus de territoire inhabité ou habité par des peuplades barbares qu'il n'en peut civiliser ou qu'il n'en peut organiser politiquement. La souveraineté de l'état n'existe que si elle est exercée de fait.

1. Le principe de l'*occupation* est basé uniquement sur le fait que les hommes sont, par nature et par destination, appelés à vivre en société et à s'organiser en états. Mais lorsqu'une puissance, comme par exemple l'Angleterre en Amérique et en Australie, comme l'Espagne et le Portugal dans l'Amérique du Sud, comme les Pays-Bas dans les îles de l'Océanie, étend sa prétendue souveraineté sur des espaces immenses, inhabités ou occupés par des sauvages, et ne peut, en réalité, ni cultiver ni gouverner ces territoires, cet état ne marche pas vers le but de l'humanité ; il retarde au contraire la réalisation de ce but, en empêchant d'autres nations de s'établir dans ces contrées ou de nouveaux états de s'y organiser. Il n'y a vraie *occupation* que lorsqu'elle est réelle et durable ; l'occupation temporaire ou symbolique ne peut engendrer qu'un droit factice. Un état ne viole donc pas le droit international en s'emparant d'une contrée dont un autre état n'aurait que formellement pris possession à une époque antérieure. Il peut facilement en résulter des conflits, mais la question de droit est tranchée d'avance ; la politique seule est en jeu. Le conflit entre le Portugal et l'Angleterre au sujet de la possession de la baie de Delagoa, sur la côte occidentale de l'Afrique, a été tranchée en juillet 1875 en faveur du Portugal par le président de la République française.

282

Lorsque les colons commencent par prendre possession des rivages de la mer, on admet que cette prise de possession comprend toute la partie de la terre ferme qui, par sa situation et spécialement par les fleuves qui la traversent, est reliée à la côte de manière à former avec celle-ci un ensemble naturel.

1. Le principe ci-dessus a été formulé par les États-Unis dans leurs tractations avec l'Espagne, au sujet du territoire de la Louisiane. (Voir Phillimore, I, 237). Les colonies européennes se sont, en général, fondées sur un point quelconque du rivage de la mer ; ce point devint le centre de toute la colonie, qui partit de là pour s'étendre vers l'intérieur. Vouloir restreindre davantage la portée d'une prise de possession serait manquer de sens pratique, parce que la civilisation et le développement politique sont forcés de commencer quelque part pour pouvoir pénétrer plus loin, et parce que les habitants du bassin des fleuves sont forcés, pour entrer en rapports avec d'autres nations, de passer par la colonie située à l'embouchure du fleuve. Plus les distances sont considérables et plus le bassin du fleuve est étendu, moins il y aura de relations entre la côte et l'intérieur, ce qui diminuera la prépondérance des côtes sur l'intérieur du pays. Le principe posé plus haut n'a, du reste, qu'une valeur *relative ;* lorsque des fleuves immenses, le Mississipi, par exemple, traversent un continent tout entier, celui qui en possède l'embouchure ne peut naturellement pas s'adjuger tout le bassin du fleuve. — Dans l'antiquité, nous constatons souvent l'inverse : un état se fonde près des sources d'un fleuve et s'étend peu à peu jusqu'à l'embouchure. C'est des sources du Gange et de l'Indus que les Ariens sont partis pour conquérir tout le bassin de ces fleuves jusqu'à la mer. C'est au bord du Rhin supérieur que les Germains s'établirent

avant d'occuper les Pays-Bas. L'empire austro-hongrois, état danubien par excellence, n'est pas en possession des postes de Soulina. La prétention de certains publicistes et hommes d'état anglais de s'arroger la souveraineté de l'Amérique du Nord, parce que l'Angleterre en possédait les côtes, était un acte de haute fantaisie; aussi les puissances qui avaient des colonies en Amérique n'ont jamais reconnu ce droit à l'Angleterre.

283

Lorsque deux états prennent possession de deux points voisins et en font leur centre de colonisation, une ligne tracée à égale distance de ces deux points formera la limite des deux territoires, s'il n'existe pas entre eux des frontières naturelles, telles qu'une chaîne de montagnes séparant le bassin de deux fleuves.

1 Phillimore, *loc. cit.* Il va sans dire qu'on peut, par convention, fixer une autre ligne de démarcation. V. plus bas, art. 297.

284

Le territoire est dans la règle inaliénable et indivisible.

1. L'aliénabilité et la divisibilité du territoire sont en contradiction avec la nature, la viabilité et l'unité de l'état. Au moyen âge, où le sentiment de l'état était moins développé et où l'on regardait le territoire comme la propriété du souverain, on se croyait autorisé à vendre le territoire de l'état où à le répartir entre plusieurs héritiers, comme de nos jours on partage un champ. Les parlements, diètes, états généraux des divers pays cherchaient déjà alors à éviter ce mal, en faisant des conventions avec les princes; mais c'est seulement beaucoup plus tard que le nouveau principe a été reconnu par les constitutions de tous les états.

285

Un état peut exceptionnellement céder une partie de son territoire pour des motifs politiques et dans une forme reconnue par le droit public.

1. Cela ne constitue pas une aliénation dans le sens donné à ce mot par le droit civil; on transmet ici des droits publics suivant certaines formes admises par le droit public. Les cessions de territoires ont lieu surtout lorsqu'une guerre en a démontré la nécessité politique; elles peuvent aussi survenir sans guerre, lorsqu'on les a reconnues politiquement utiles. L'abandon des îles Ioniennes par l'Angleterre au royaume de Grèce, en 1863, en est un exemple

fameux. Comme exemples récents, on peut mentionner encore la cession de la Savoie et de Nice par l'Italie à la France, en 1860 ; celle faite par l'Autriche, en faveur de la Prusse, de sa part à la principauté de Lauenbourg, 1866 ; celle des possessions russes dans l'Amérique du Nord aux États-Unis, en 1867 ; celle des colonies hollandaises de la côte de Guinée à l'Angleterre par les Pays-Bas, en 1872, et celle de l'île Saint-Barthélémy à la France par la Suède en 1878.

286

Pour qu'une cession de territoire soit valable, il faut :

a) L'accord de l'état cédant et de l'état cessionnaire ;

b) Une prise de possession effective de la part de l'état acquéreur ;

c) Comme minimum la reconnaissance de la cession par les personnes qui, habitant le territoire cédé et y jouissant de leurs droits politiques, passent au nouvel état ;

d) L'absence d'obstacles graves de nature internationale.

1. Le traité ne consomme pas la cession, il ne fait que la préparer. Sans gouvernement il n'y a pas de souveraineté ; la souveraineté se consolide à mesure que le gouvernement prend de la stabilité.

2. La reconnaissance de la cession par les populations ne peut pas être passée sous silence et supprimée, car celles-ci ne sont pas une chose sans droits et sans volonté dont on se transmet la propriété ; elles sont une partie essentielle, vivante, de l'état, et la résistance de la population rend impossible la prise de possession pacifique du pays. Mais la reconnaissance de la *nécessité* du nouvel ordre de choses est suffisante ; le consentement libre et joyeux de la population, bien que désirable, n'est pas nécessaire. La nécessité, à laquelle on se soumet à regret ou contre son gré, mais en sentant qu'elle est inévitable, crée en matière de droit public des droits nouveaux. La reconnaissance existe donc déjà dans le fait d'obéir au nouveau gouvernement et de cesser la résistance contre lui. Le libre consentement, par contre, est une approbation active et non plus passive de la cession. Il est évidemment préférable pour l'état acquéreur de chercher à obtenir ce consentement de la population au lieu d'être obligé de se contenter de l'absence de résistance. (V. plus bas, art. 228, 289.) Les différentes formes de consentement sont :

a) Le choix entre l'ancienne et la nouvelle nationalité, dans ce sens que quiconque ne déclare pas vouloir conserver son ancienne nationalité est considéré comme ayant accepté la nouvelle. Les personnes par contre qui font la déclaration requise sont considérées comme des étrangers dans les pays cédés, et peuvent dans les cas extrêmes être contraintes à émigrer. C'est sur cette base que l'option a été accordée jusqu'au 1er octobre 1872 aux habitants de l'Alsace-Lorraine par la paix de Francfort du 10 mai 1871.

b) Le vote des *habitants*, dans ce sens que si la majorité accepte la cession, ce vote est obligatoire pour le pays cédé tout entier. Cette forme est entrée dans les usages des peuples de race latine dans les derniers temps et par l'in-

fluence de Napoléon III. Elle répond aux tendances démocratiques de notre époque, satisfait le sentiment des masses, mais est exposée à un haut degré à des abus et à la constitution de majorités factices par l'appât d'avantages offerts aux électeurs.

c) Le vote des *représentants* de la population du pays cédé. Cette forme correspond davantage aux idées britanniques, d'après lesquelles l'examen et la décision des affaires publiques sont confiés à la représentation du peuple plutôt qu'aux masses.

Quelle que soit la forme choisie, la décision principale ne peut cependant dépendre du bon plaisir de la partie de la population qui doit changer de nationalité; cette population n'est que la partie et non le tout. La décision principale dépend des *états* ou des *peuples*, qui disposent des parties de l'état ou du peuple.

3. Lorsque l'Espagne voulut céder en 1800 la Louisiane à la République française, l'Angleterre et les États-Unis réclamèrent. La cession du Luxembourg à la France ne fut pas acceptée par la Prusse en 1867. Si l'Angleterre voulait acquérir de l'Espagne l'île de Cuba, l'Union américaine verrait sans aucun doute dans cette cession une atteinte grave portée à la sûreté des États-Unis.

287

La cession du territoire entier entraîne la chute de l'état et son incorporation à l'état acquéreur.

1. Il n'y a plus ici cession dans le sens strict du mot : il y a incorporation. Celle-ci n'a que l'apparence d'une cession : c'est, en général, sous cette dernière forme que les droits de souveraineté sont transmis à l'état acquéreur, comme, par exemple, lors de la célèbre cession des principautés de Hohenzollern à la couronne de Prusse. Mais, au fond, il y a incorporation, parce qu'à l'instant où la transmission des droits s'effectue, il ne reste qu'un seul gouvernement.

288

Un état peut, sans cession formelle, prendre possession du territoire d'un autre état et se l'incorporer légalement :

a) Lorsque l'état étranger renonce aux droits de souveraineté qu'il exerçait précédemment ;

b) Lorsque la population a renversé son gouvernement pour se joindre librement à un autre état ;

c) Lorsque le progrès et le bien public exigent la formation d'un grand état national.

Dans tous les cas ci-dessus, la reconnaissance du nouvel état de choses par les populations est nécessaire.

1. Cette reconnaissance (voir art. 189, Rem., et 286) n'est pas nécessaire pour soumettre le nouveau territoire et y organiser le pouvoir ; mais elle est indispensable pour conférer la sanction du droit au nouvel ordre de choses. Elle sert à constater que la nouvelle situation est nécessaire et stable, c'est-à-dire qu'elle est légitime. La reconnaissance crée le droit.

2. A la renonciation expresse équivaut l'abandon effectif du territoire. Lorsque les Romains rappelaient leurs employés et supprimaient leurs stations militaires de la rive droite du Rhin, ils renonçaient de fait à leur domination sur la Germanie. Lorsqu'un état moderne, après avoir fondé une colonie dans une île ou sur une côte abandonnée, n'y pourvoit plus aux besoins publics, un autre état peut, sans violer le droit, s'emparer du territoire délaissé.

3. La population d'un état peut renverser le gouvernement qui se place en contradiction sérieuse et permanente avec les droits et le bien de la nation, et qui en compromet l'existence et le développement.

Il pourra encore devenir nécessaire de renverser un gouvernement lorsque le sentiment national l'exige et que tous les fils d'une nation, se sentant frères et solidaires les uns des autres, veulent devenir citoyens d'un seul et même état. Comme exemples récents, on peut citer le renversement de la principauté souveraine de Neuchâtel et l'entrée de ce canton dans la Confédération suisse, l'admission du Texas dans l'Union américaine en 1845, malgré les protestations du Mexique, l'annexion à l'Italie des duchés de Toscane, de Modène et de Parme, et la réunion de la république des îles Ioniennes au royaume de Grèce, 1864.

4. Lorsqu'un nouvel état se forme des débris d'un certain nombre d'autres états, une nouvelle souveraineté territoriale prend naissance, et celle des anciens états cesse d'exister en tout ou en partie. Les principes posés art. 28 et suivants sur la formation et la reconnaissance des nouveaux états doivent encore être appliqués ici. L'accroissement d'un état, une fois qu'il a été reconnu nécessaire, peut entraîner pour un autre état la perte de sa souveraineté territoriale. Ces modifications peuvent n'être pas toujours désirées par la population du territoire annexé, mais être *nécessaires*. La sécularisation des principautés ecclésiastiques de l'Allemagne, l'incorporation de leur territoire aux états voisins, et la médiatisation d'un grand nombre de petits états souverains de l'Empire au commencement de ce siècle, comme aussi les annexions du Hanovre, de la Hesse électorale, de Nassau, de Francfort, etc., à la Prusse en 1866, ainsi que celle du Schleswig-Holstein par la loi du 22 décembre 1866, s'expliquent, en partie du moins, par le développement nécessaire et national de la vie publique en Allemagne. Les parties n'ont pas le droit d'arrêter la vie et le développement du tout. L'histoire de la Suisse en 1848 et des États-Unis en 1865 en est la preuve. De Treitschke. Pol. Auff., p. 849.

289

Bien que la conquête d'un territoire ait en général lieu à la suite d'actes de violence et de guerre, elle peut cependant avoir pour conséquence l'acquisition de la souveraineté du territoire

conquis. Elle est un mode légitime d'acquérir un territoire, lorsqu'un traité ou, à défaut, la reconnaissance par la population des changements survenus, a démontré la nécessité du nouvel ordre de choses.

1. L'antiquité tout entière reconnaissait que le droit de conquête accorde au vainqueur la souveraineté du territoire conquis; on cherche donc à justifier ce droit en appelant au *consensus gentium*. Mais l'humanité se fait de nos jours une autre idée du droit, et répudie le droit de conquête. La conquête est un acte de violence et non un acte légal. La violence n'est pas une source naturelle du droit: le droit a, au contraire, pour mission de s'opposer à la violence. Constitution française de 1791, titre VI. « La nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. » V. Volney, dans Laurent, Etudes XV, 73. Malheureusement les Français n'ont pas appliqué à cette époque non plus le grand principe qu'ils affirmaient. La conquête, le fait de mettre un territoire sous la domination physique du vainqueur, n'a pas le pouvoir de créer un nouveau droit; elle peut tout au plus donner un droit temporaire pendant une guerre. Pour qu'une conquête puisse engendrer des droits, il faut qu'un des éléments constitutifs du droit vienne s'ajouter au fait de la suprématie du vainqueur; il faut en particulier que la *nécessité du changement* opéré soit évidente. La violence n'en reste pas moins la dernière ressource, le moyen extrême pour arriver à créer un nouveau droit. Le traité de paix doit être suivi de la *reconnaissance* par les populations du changement opéré, car la paix, c'est la fin de la résistance opposée à l'établissement du nouvel ordre de choses. L'incapacité ou l'impossibilité évidentes de continuer ou de recommencer la lutte, rendent évident aussi le droit de l'autre partie d'organiser à nouveau ce que son adversaire ne peut organiser. La souveraineté des Hébreux sur la Palestine a pris naissance à la suite d'une conquête barbare et cruelle; on l'a cependant reconnue. La plupart des états germaniques se sont constitués à la suite de conquêtes sur l'empire romain; ils ont été presque tous reconnus soit par des traités, soit par la population.

290

S'il n'existe pas de titre d'acquisition spécial, et même si l'on peut prouver que la prise de possession primitive a été accompagnée de violence et a eu lieu au mépris du droit, mais si, d'un autre côté, la possession paisible dure depuis assez longtemps pour que la stabilité et la nécessité de l'ordre de choses établi soient reconnues par la population, on devra admettre que l'état de fait amené par la violence s'est transformé avec le temps en état légal.

1. On doit donc admettre en droit international une espèce de prescription; le nombre d'années nécessaire ne peut être déterminé comme en droit privé,

et on ne peut en fixer d'avance les conditions. Cette prescriptien est indispensable, si l'on veut éviter des contestations interminables sur la formation et l'extension des états. Grotius, II, 4, 1, a déjà reconnu la nécessité de poser ce principe. C'est seulement en reconnaissant au temps le pouvoir d'effacer l'injustice et de créer le droit, qu'on peut consolider chez les peuples le sentiment de leur sûreté et assurer la paix générale. V. plus haut, art. 37, 38, Phillimore, 255 et suiv.

291

La formation d'un nouvel état entraîne la formation d'une nouvelle souveraineté territoriale.

1. V. 28 et suiv. La souveraineté territoriale n'est qu'une des branches de la souveraineté de l'état, et cette dernière est la conséquence nécessaire de l'existence même de l'état.

292

Les formes admises en droit privé, telles que l'achat, la vente, l'échange, la transcription, les dispositions de dernière volonté, les constitutions d'hypothèques, bien que fréquemment en usage au moyen âge, ne peuvent plus s'appliquer à l'acquisition de la souveraineté moderne.

1. Un échange est encore possible aujourd'hui, mais seulement sous une forme reconnue par le droit public, par exemple dans un traité de paix, mais jamais sous la forme d'un contrat privé. La vente, par laquelle une des parties céderait sa souveraineté et l'autre payerait en compensation une somme d'argent, est indigne de notre époque; il arrive cependant qu'on glisse habilement la remise de sommes d'argent dans des traités relatifs à des cessions territoriales. Comme la souveraineté n'est pas un droit privé, une propriété dans le sens donné à ce mot par le droit civil, mais un droit public, les formes employées par des particuliers pour régler leurs affaires privées ne sauraient s'appliquer à la régularisation des questions internationales.

293

L'ordre de succession au trône peut, dans les maisons souveraines, avoir encore aujourd'hui pour conséquence l'acquisition de la souveraineté, lorsque la constitution l'a sanctionné, et lorsque les populations intéressées le reconnaissent.

1. Les idées du moyen âge sur la nature du droit de succession des familles dynastiques se sont surtout conservées chez les princes allemands. Au grand

ébahissement des autres peuples, on a cru de nos jours en Allemagne pouvoir résoudre la question des duchés de Schleswig et de Holstein, en étudiant à grand renfort d'érudition les droits privés des souverains de ces pays au moyen âge. Le droit de succession au trône n'est, dans les états modernes, qu'une partie de la constitution ; il est donc sujet aux mêmes modifications et aux mêmes vicissitudes que cette dernière. Comme personne n'a et ne peut avoir un droit privé au gouvernement d'un peuple, comme le droit de succession au trône est un droit public, les prétentions des princes n'auront d'effet, dans les temps modernes, qu'autant qu'elles seront fondées sur la constitution, reconnues par le pays, et conformes aux principes généraux du droit public.

294

Le territoire d'un état peut être augmenté par accession, et spécialement en gagnant du terrain sur la mer, ou en cultivant des contrées désertes et qui ne faisaient pas partie du territoire. Il peut aussi être diminué par suite de l'affaissement des côtes, de la submersion des rives des fleuves, ou de l'abandon des terres précédemment cultivées et qui, comme telles, faisaient partie du territoire.

1. L'extension et la diminution du territoire d'un état résultent soit de l'action nécessaire de la nature, soit du travail libre des hommes. Comme la mer ne fait pas partie du territoire et n'est soumise à la souveraineté d'aucun état, le recul ou l'avancement de la mer modifie l'étendue du territoire. L'histoire mentionne des changements importants survenus de cette manière, et l'on peut chaque jour constater sur ce point de petites modifications. Les changements opérés par l'homme, en endiguant les rivières ou en cultivant les bords des déserts, ont en général une portée fort restreinte.

295

Les îles qui se forment dans les fleuves ou rivières rentrent, à moins de traités spéciaux, dans le territoire de l'état riverain dont elles sont le plus rapprochées. Si elles se forment au milieu de la rivière, elles seront partagées proportionnellement entre les deux états riverains.

1. Le droit romain et le droit germanique ont admis tous deux à peu près les mêmes principes relativement au droits de propriété foncière sur l'île nouvellement formée. (L. 7 D. de adquir. rer. dom. 41, 1 Sachsenspiegel, II, 56, § 2. Code civil français, art. 560) La propriété foncière ne forme pas, il est vrai la base de la souveraineté, et les principes qui régissent la propriété privée ne doivent être appliqués qu'avec précaution aux questions de droit public. Ainsi on doit reconnaître que les terrains transportés d'une rive à l'autre doivent, pour des motifs de droit public, appartenir à l'état dans lequels ils

ont été apportés, même dans le cas où l'on pourrait établir que les terrains en question faisaient partie du territoire étranger et ont été transportés par l'eau sur le territoire de l'autre état; le propriétaire étranger conserverait cependant ici ses droits de propriété si les terrains transportés sont reconnaissables. Un état ne peut en effet laisser une puissance étrangère s'établir sur la rive, sous le prétexte que les droits de propriété subsistent sur les terrains transportés. Peu importe le propriétaire privé; ce que l'état ne peut admettre, c'est de faire dépendre sa souveraineté et la sûreté de sa frontière de la solution d'une question de propriété privée. Voir Oppenheim, III, 7.

La formation de nouvelles îles peut contribuer d'une autre manière encore à étendre le territoire. Une île se forme à l'embouchure d'un fleuve; l'état dont cette île dépend verra s'accroître par là, d'une manière notable, son territoire maritime, puisqu'il pourra, de l'île, dominer une surface de mer beaucoup plus considérable que précédemment. Phillimore, 1,240, rapporte un cas de ce genre survenu aux bouches du Mississipi. L'état riverain ne peut admettre la libre occupation d'une île qui s'est formée dans la mer, puisque la mer n'appartient à personne, et qu'une puissance rivale pourrait venir s'établir dans cette île; la souveraineté du territoire implique nécessairement le droit d'occuper les îles qui se forment dans le lit des fleuves ou à leur embouchure.

2. — Limites du territoire.

296

Les états limitrophes sont tenus de fixer en commun leurs frontières, et de les indiquer aussi clairement que possible.

1. L'obligation de régulariser les frontières résulte du devoir qu'ont les états de vivre en paix les uns à côté des autres. Chacun d'eux a le droit de gouverner jusqu'à sa frontière, et chacun d'eux est tenu de ne pas empiéter sur le territoire voisin. Ils ont donc tous deux le droit et l'obligation de déterminer en commun la limite qui les sépare et leur est commune. On peut appliquer ici par analogie le *judicium finium regundarum* des Romains, en tenant compte de la différence qui existe entre la nature privée de la propriété et la nature publique du territoire. Pour indiquer les frontières, on pose des bornes ou des poteaux, creuse des fossés, bâtit des murs, place des bouées flottantes, etc.

297

Lorsque deux pays sont séparés par une chaîne de montagnes, on admet dans le doute que l'arête supérieure et la ligne de partage des eaux forment la limite.

1. Les chaînes de montagnes servent souvent à séparer les peuples. La ligne de partage des eaux est donnée par la plus haute arête de la chaîne. De même que les eaux descendent dans la vallée et y forment les ruisseaux et les rivières, de même la vallée forme le centre des relations entre les habitants des montagnes environnantes. Les nations l'ont compris de bonne heure, et ont fait des sommets des montagnes leurs frontières naturelles.

298

Lorsqu'une rivière forme la limite, et qu'elle n'est pas devenue propriété exclusive d'un des états riverains, on admet dans le doute que la frontière passe par le milieu de la rivière.

Le thalweg des rivières navigables est dans le doute regardé comme le milieu.

1. Les fleuves servent bien plus souvent à réunir les habitants des deux rives qu'à séparer les deux pays. Nous trouvons en général la même nation et la même race établies sur les deux rives. Les grands fleuves coulent presque toujours à travers un même état, et font partie du territoire de cet état. Le Nil en Egypte, l'Indus et le Gange en Inde, le Tigre et l'Euphrate en Assyrie, Médie et Perse, le Pô dans l'Italie du Nord, le Weser et l'Elbe dans l'Allemagne du Nord, le Mississipi dans l'Amérique du Nord, la Loire et le Rhône en France, ont appartenu de tout temps et sur presque tout leur parcours à la même nation et au même état. Le Rhin est également habité sur ses deux rives par des peuples de race germanique; le Danube traverse sans les séparer les territoires de la Bavière, de l'Autriche et de la Hongrie. — Les fleuves servent cependant parfois de frontières à deux pays, soit parce que des nationalités différentes sont venues jusqu'au fleuve et ne se sont pas aventurées plus loin, soit parce qu'on s'est restreint à cette frontière pour des motifs militaires. L'empire romain, par exemple, s'était retiré sur la rive droite du Danube et sur la rive gauche du Rhin, afin de pouvoir mieux se défendre contre les incursions des Germains.

Les frontières formées par des rivières facilitent la défense du territoire, en présentant à l'ennemi un obstacle naturel que l'on peut encore renforcer par des travaux militaires. Elles sont en outre une frontière bien tranchée; chaque rive appartient à un état différent. — Mais, d'un autre côté, les frontières fluviales ne sont pas pratiques, parce que la ligne de démarcation, étant placée au milieu de la rivière, est continuellement effacée ou peut se modifier; si les rivières sont navigables, la navigation a lieu précisément sur la ligne de démarcation; la souveraineté sur les bateaux en marche sera impossible à déterminer ou devra l'être d'après d'autres principes. Aussi, lorsqu'il s'agit d'établir quel tribunal est compétent pour connaître des délits commis à bord d'un bateau, on laisse généralement de côté la question de savoir si le bateau était à droite ou à gauche de la ligne frontière, et l'on regarde dans le doute comme fondée la juridiction de celui des états riverains auquel le bateau appartient, ou dans un des ports duquel il est stationné. Le Thalweg lui-même

est considéré comme une limite commune. C'est à tort qu'on le regarde parfois comme neutre; il ne fait partie d'aucun des deux territoires; il est à chacun d'eux à la fois, pour autant que la chose est possible. Les deux nations s'en servent librement pour naviguer, et aucune d'elles n'ose apporter d'entraves à la navigation de l'autre.

2. Le milieu d'une rivière peut aussi être déterminé en traçant une ligne à égale distance des deux rives. Lorsque le fleuve lui-même change, il ne serait pas rationnel de vouloir déterminer une ligne mobile par une ligne fixe; aussi préfère-t-on depuis quelques années prendre pour ligne de démarcation dans les rivères navigables le chemin (Thalweg) suivi par les bateaux qui descendent le courant; le mot allemand *Thalweg* est même devenu français depuis le traité de Lunéville, 9 février 1801, art. III :... « le Thalweg de l'Adige servant de « ligne de démarcation. » « Le Thalweg du Rhin forme la frontière entre l'Al- « sace et l'Allemagne. » Recès de l'Empire de 1803, § 30. Il arrive aussi parfois que le cours d'eau tout entier appartient à l'un des deux états, afin d'éviter des constestations au sujet des concessions et prises d'eau pour les usines. Voir le traité du 16 mars 1816 entre la Sardaigne et la République de Genève au sujet du cours du Foron.

299

Les frontières formées par des rivières peuvent varier lorsque le lit ou le thalweg de la rivière viennent à changer.

Mais lorsque la rivière abandonne complètement son lit pour suivre une nouvelle direction, l'ancien lit continue à servir de ligne de démarcation.

1. Les changements du thalweg d'une rivière peuvent être provoqués artificiellement par des travaux hydrauliques. Aucun des états riverains ne pourra donc, ne fût-ce qu'à cause de cela, entreprendre, sans entente préalable, des travaux de nature à modifier cette ligne de démarcation. Si par contre les deux états riverains conviennent de corriger le cours de la rivière, on devra nécessairement admettre comme frontière le thalweg artificiel.

Lorsqu'une rivière se creuse un nouveau lit et change de direction, on ne peut plus appliquer les règles ordinaires des frontières fluviales; la rivière s'ouvre un passage à travers le territoire attribué incontestablement à l'un des états riverains. Il ne pourra donc en résulter pour ces derniers aucune extension ni réduction de leur territoire.

300

S'il n'est pas tenu compte de la nationalité des embarcations, chacun des états riverains exerce concurremment sa souveraineté (police et juridiction) sur les bateaux qui cheminent sur la ligne de démarcation.

1. Art. 292 et 316, Rem.

301

Le milieu d'un lac sert également de ligne de démarcation entre les deux états riverains, à moins qu'une autre limite n'ait été consacrée par l'usage ou par les traités. On reconnaît dans la règle aux habitants des deux rives le droit de libre navigation.

1. On doit prendre ici pour ligne frontière le milieu du lac, parce qu'il n'y a pas ou presque pas de thalweg des lacs.

302

Lorsque c'est une mer libre qui forme la frontière de l'état, on fait rentrer dans le territoire la partie de la mer sur laquelle l'état peut, de la côte, faire respecter son pouvoir, c'est-à-dire une bande de mer s'étendant jusqu'à une portée de canon du rivage.

Les traités internationaux ou les lois des états peuvent fixer d'autres limites plus précises, telles qu'un mille géographique ou trois mille anglais de la côte, à marée basse.

1. La souveraineté, appliquée à la mer, est nécessairement très incomplète, car la mer ne fait de sa nature partie d'aucun état. Art. 310, 322 et suiv. La portée pratique de cette souveraineté sur la mer voisine des côtes s'est notablement accrue depuis l'invention des canons à longue portée. C'est la conséquence des perfectionnements apportés aux moyens de défense dont l'état dispose; la souveraineté des états sur la mer s'étendait à l'origine à la distance d'un jet de pierre de la côte; elle s'étendit plus tard jusqu'à portée de flèche ; les armes à feu furent inventées, et par des progrès rapides, on en est arrivé aux canons à longue portée de l'époque actuelle. Mais on a conservé le principe : « *Terræ dominium finitur, ubi finitur amorum vis* » ou : *quousque e terra imperari potest*.

2. La distance de trois milles anglais au plus, ou d'un mille géographique à partir de la laisse de basse mer, a été fixée par l'art. 1er du traité du 28 octobre 1818 entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, et par les art. 9 et 10 du traité du 2 août 1839 entre la France et l'Angleterre. V. Oppenheim, Völkerrecht, III, § 6 ; Phillimore, I, 235 et suiv.

3. Les nouveaux canons peuvent avoir une portée de cinq milles anglais. On est donc fondé à se demander si la distance de trois milles n'est pas trop petite. Voir la note adressée par le ministre américain Seward, le 16 octobre 1864 à la légation britannique à Washington, et dans laquelle sont posées les questions suivantes : 1) La juridiction de l'état riverain doit-elle être portée de

trois à cinq milles? 2) Dans l'hypothèse que les boulets provenant des navires de guerre ne doivent pas davantage atteindre la bande de mer neutralisée que le sol neutre lui-même, ces navires ne devraient-ils pas, si l'on admet la distance de trois milles, s'abstenir de faire feu à une distance de moins de 8 milles de la côte? En général, ne devrait-on pas admettre une limite déterminée en chiffres, et ne pas faire dépendre tout de la portée des canons?

Le perfectionnement des canons a une importance pour la défense du pays; il n'en a pas pour l'utilisation des eaux côtières, pour la pêche, les bancs d'huîtres, etc. A cet égard, il y a lieu de considérer la distance d'un mille géographique (3 milles anglais), comme continuant d'exercer ses effets, et une extension de la souveraineté de l'état côtier sur la haute mer n'est pas justifiée. Voir Calvo, Droit intern. § 201.

4. A l'occasion d'une plainte formée devant les tribunaux anglais contre un capitaine allemand qui avait abordé dans le canal un navire anglais, la cour suprême anglaise se déclara incompétente le 13 novembre 1876, parce que le principe de la compétence de l'état côtier n'était pas prouvé. Postérieurement, il fut promulgué une loi britannique étendant la juridiction anglaise aux eaux dites territoriales (cad éloignées de moins d'un mille marin de la côte au moment de la basse mer).

303

Dans le doute, il y a lieu de respecter la distance d'un mille géographique pour la pêche, la police, et l'administration militaire.

Lorsque deux états sont situés au bord d'une mer libre, mais si étroite que la bande de mer faisant partie du territoire de l'un empiète sur la bande de mer qui dépend du territoire de l'autre, ces deux états sont tenus de s'accorder réciproquement les droits de souveraineté sur l'espace commun, ou de fixer ensemble une ligne de démarcation.

1. Les deux états se trouvent ici à peu près dans la même position que les états riverains d'un fleuve ou d'un lac. Ils sont tous deux concurremment souverains.

3. — Lacs et rivières faisant partie du domaine public. Liberté des mers.

304

Le mer ne peut, par sa nature même, dépendre d'un état donné. Elle est ouverte à toutes les nations. La mer est libre.

La pleine mer ne peut et ne doit pas être soumise à la souveraineté d'une seule puissance ou de plusieurs puissances réunies.

1. Certains états ont essayé, jusqu'au XVII[e] siècle, de s'attribuer la souveraineté exclusive de certaines mers et de défendre aux autres nations de les parcourir et d'y pêcher. Le Portugal et l'Espagne. se fondant sur une concession du pape, s'arrogeaient ce droit sur les mers des Indes orientales et occidentales. L'Angleterre prétendant de son côté avoir des droits spéciaux sur les mers qui entourent les îles Britanniques, réclamait aussi la souveraineté de ces mers. V. *Bacon* dans *Laurent*, Etudes XV. p. 54. C'est contre ces abus que Hugo Groost s'éleva dans un écrit resté célèbre sous le titre de « *mare liberum*, » Utrecht, 1609, et extrait d'un mémoire antérieur (de praeda) pour un procès des Pays-Bas contre le Portugal. Aujourd'hui le principe de la liberté des mers est reconnu par tous les peuples navigateurs. La majeure partie de la surface du globe est donc devenue commune à toutes les nations, et contribue à faciliter les relations des hommes entre eux. La raison d'être de la liberté des mers ne réside pas dans le fait qu'il serait impossible de déterminer les frontières (l'art nautique possède actuellement les moyens de tracer des lignes même sur la mer), mais en ceci, qu'une possession exclusive et permanente, par un état particulier, n'est pas possible, et qu'au contraire la mer est ouverte à l'usage, au commerce de toutes les nations, et qu'en même temps la sûreté des états comme leurs intérêts seraient menacés par la souveraineté exclusive de l'un d'eux sur la mer. Voir Calvo, § 205.

305

Le droit international ne tolère plus aujourd'hui qu'une mer soit fermée au commerce universel, lorsque cette mer est navigable et qu'elle est reliée à la mer libre, et cela alors même que tout le littoral de cette mer ferait partie du territoire d'un même état.

1. Cette règle n'était pas reconnue dans l'antiquité. Les Phéniciens et les Carthaginois considéraient la Méditerranée comme leur mer; il en fut de même plus tard des Romains. Le Danemark éleva pendant un temps sur la Baltique des prétentions analogues. La république de Venise s'attribuait la souveraineté exclusive de l'Adriatique; Gênes voulait la mer Ligurienne; la Turquie prétendait à la propriété de la mer Rouge et de la mer de Marmara. La Russie interdisait aux autres nations la navigation de la mer Noire. Toutes ces prétentions se sont évanouies quand l'opinion publique se fut enfin prononcée en faveur de la liberté des mers. L'art. 2 du traité de Paris de 1856 a formulé le principe que « la mer Noire est neutralisée et ouverte à la marine « marchande de toutes les nations. »

306

Une mer ne peut être fermée aux autres peuples que s'il est impossible aux navires venant de la pleine mer d'y pénétrer. Ces mers font, comme les lacs, partie du territoire des états riverains.

1. La mer Morte nous fournit un exemple célèbre. La mer Caspienne est située aux confins de plusieurs états, et diverses nations viennent se rencontrer sur ses bords. Mais comme elle est séparée de la pleine mer, la possibilité d'en faire une mer russe n'est pas trop invraisemblable.

307

La pleine mer est ouverte au commerce et à la pêche de toutes les nations et de tous les individus.

1. Tous les peuples ont le droit de naviguer pour leur commerce et leurs relations; la mer est libre, parce que cette liberté est indispensable aux hommes pour soutenir des rapports entre eux. — La navigation doit encore être libre à un autre point de vue, celui de la pêche. Ici aussi les états n'ont droit à aucun privilège pour leurs pêcheurs au détriment des pêcheurs étrangers. Les riches trésors de la mer sont ouverts à toute l'humanité. La couronne de Danemark s'arrogeait encore au XVII[e] siècle le droit exclusif de la pêche dans les eaux de l'Islande et du Groënland, et eut à ce sujet un conflit avec les provinces unies des Pays-Bas ; ce droit, restreint plus tard par le Danemark à une zone s'étendant à quinze milles marins de la côte, ne fut plus reconnu par les autres états. Il s'est de nos jours, élevé à plusieurs reprises des conflits entre l'Angleterre et les Etats-Unis au sujet de la pêche dans les eaux anglaises de l'île Terre-Neuve; un traité en date du 2 août 1839 accorda aux pêcheurs américains le libre droit de pêche, à l'exception d'une zone réservée aux Anglais, et dont la largeur fut fixée à trois milles comptés à partir de la côte.

Voir Phillimore, I, 189 et suiv. Un traité de novembre 1867, entre la France et l'Angleterre, garantit la liberté absolue de la pêche en pleine mer, mais réserve aux nationaux la pêche dans la partie de la mer dépendant du territoire de chacun des états contractants.

308

Le fait d'interdire aux navires de guerre le séjour de certaines mers ne constitue pas une violation de la liberté des mers ; cette mesure peut au contraire être destinée à en assurer le maintien.

1. Exemple : La paix de Paris en 1856 avait fixé le nombre maximum de navires de guerre que la Russie pouvait entretenir dans la mer Noire. Cette restriction a été abrogée à la conférence de Londres en 1871. Un autre exemple est la défense aux navires de guerre étrangers de franchir les Dardanelles et le Bosphore. Traité de Londres du 13 juillet 1841 et de Paris du 30 mars 1856.

309

Sont, dans de certaines limites, soumis à la souveraineté de l'état riverain :

a) La bande de mer située à portée de canon de la côte (art. 302);
b) Les ports de mer :
c) Les golfes ;
d) Les rades.

1. Certaines parties de la mer sont unies si étroitement à la terre ferme qu'on doit, dans une certaine mesure du moins, les faire entrer dans le territoire de l'état riverain; on les considère comme les accessoires de la terre ferme. La sûreté de l'état et l'ordre public y sont tellement intéressés, qu'on ne peut plus se contenter, dans certains golfes, de la zone de mer située sous le feu des canons du rivage. On ne pourra faire d'exception à la règle générale de la liberté des mers que pour des motifs sérieux et lorsque l'étendue du golfe est peu considérable; ainsi la baie d'Hudson et le golfe du Mexique font évidemment partie de la mer libre. Personne ne conteste la souveraineté de l'Angleterre sur le bras de mer qui s'étend entre l'île de Whigt et la côte anglaise, ce qu'on ne saurait admettre pour la mer située entre l'Angleterre et l'Irlande; l'amirauté anglaise a cependant soutenu quelquefois la théorie des mers resserrées « narrow seas » et a essayé, mais sans pouvoir y réussir, de confisquer à son profit sous le nom de « King's-chambers » des étendues de mer considérables. Le traité du 2 août 1830 entre la France et l'Angleterre, au sujet de la pêche dans le canal, détermine, art. 5, que les baies de moins de dix milles d'ouverture sont aussi comprises dans la partie de la mer dépendant du territoire. On ne peut nier le droit de souveraineté de la Turquie sur les détroits des Dardanelles et du Bosphore; le nouveau droit international pourvoit seulement à ce qu'il ne soit opposé aucune entrave à la marche des navires traversant ces détroits pour se rendre dans la mer Noire. Traité de Paris du 30 mars 1856. Le passage des navires de guerre y est interdit, à l'exception de ceux qui porteraient à leur bord un souverain. Déclar. de la Porte du 28 sept. 1868 (Staatsarch, 3,558). Voir Calvo, droit intern., § 189 à 192.

310

L'état riverain peut en conséquence prendre, à l'égard des parties de la mer ci-dessus désignées, toutes les mesures de sûreté et

d'ordre public qu'il juge nécessaires, et y réglementer la pêche et la navigation. Mais il n'est pas autorisé, en temps de paix, à interdire ou à entraver par des impôts la libre navigation dans les eaux dépendant de son territoire.

1. L'état riverain peut, afin d'empêcher la contrebande, exiger des navires étrangers de n'aborder qu'à certains points déterminés du littoral; il peut, pour sa sûreté, interdire l'approche du rivage aux navires de guerre, etc. Certains pays défendent encore aux pêcheurs étrangers d'exercer leur profession dans les eaux dépendant de leur territoire; les autres puissances ne réclament pas, parce qu'on ne peut pas refuser à un état le droit de réglementer la pêche sur son littoral.

2. Le Danemark, en possession des deux îles qui bordent la seule voie de communication entre la Baltique et la mer du Nord, a abusé pendant des siècles de sa souveraineté maritime en prélevant un droit de péage sur les navires qui traversaient le Sund. Les états de l'Europe se soumettaient à cette charge, parce qu'ils n'avaient pu se débarrasser des idées du moyen âge sur la souveraineté, et que l'esprit moderne ne les avait pas assez profondément pénétrés; ils s'étaient donc bornés à conclure des traités pour prévenir une aggravation du droit prélevé. La résistance des États-Unis d'Amérique parvint enfin à forcer le Danemark à entrer en négociations sur le rachat de ce péage. Cet obstacle a été écarté à l'amiable, et le Sund est ouvert à la libre navigation depuis le 1er avril 1857.

211

Les fleuves et rivières font partie du territoire de l'état qu'ils traversent. S'ils forment la frontière entre deux états, la ligne de démarcation passe par le milieu du fleuve ou de la rivière.

1. V. art. 298.

312

Les divers états que traverse un même fleuve ou une même rivière navigable, ont un droit et un intérêt communs à pouvoir tous s'en servir librement et conformément à certaines règles.

Chacun des états intéressés est tenu de faire, sur son territoire, disparaître du lit de la rivière les obstacles à la navigation, et de pourvoir à l'entretien des chemins de halage.

1. C'est là un des rares progrès que le droit international doit au congrès de Vienne. L'initiative de cette mesure appartient à Guillaume de Humboldt, le représentant de la Prusse au congrès Traité de Vienne, art. 108 : « Les « puissances dont les états sont séparés ou traversés par une même rivière

« navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à « la navigation de cette rivière. Art. 113 : Chaque état riverain se chargera « de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire et des « travaux nécessaires dans le lit de la rivière, pour ne faire éprouver aucun « obstacle à la navigation. » La rivière est un lien naturel entre les pays qu'elle traverse; elle n'est pas placée sous la souveraineté absolue d'un seul état; elle suit son cours sans s'inquiéter des frontières politiques. Elle sert à la navigation de tous, aussi loin que la rivière est navigable. En protégeant et en favorisant les relations entre les riverains, on ne fait que se conformer à l'ordre établi par la nature. Il est du devoir de tous les états riverains d'empêcher l'un deux de mettre des obstacles à la navigation et de l'obliger à prendre les mesures nécessaires pour en favoriser le développement (par exemple: curage du lit, établissement ou entretien de chemins de halage, construction de barrages ou d'écluses, etc.).

313

La police des rivières et de la navigation fluviale doit être réglée en commun et reposer sur les mêmes principes. Il ne pourra être dérogé à cette règle que pour des motifs exceptionnels.

1. Règlement pour la libre navigation des rivières; traité de Vienne. — Art. 2 : « La navigation dans tout le cours des rivières indiquées, et du point où « chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement « libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, « en se conformant toutefois aux règlements qui seront arrêtés pour sa police « d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au com- « merce de toutes les nations. — Art. 3 : Le système qui sera établi, tant pour « la perception des droits que pour le maintien de la police, sera, autant que « faire se pourra, le même pour tout le cours de la rivière et s'étendra aussi, « à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent, sur ceux de « ses embranchements et affluents qui, dans leur cours navigable, séparent « ou traversent différents états. »

314

Les fleuves et rivières navigables qui sont en communication avec une mer libre, sont ouverts en temps de paix aux navires de toutes les nations. Le droit de libre navigation ne peut être ni abrogé ni restreint au détriment de certaines nations.

Le traité de Vienne a formulé ce principe pour les rivières d'Europe qui traversent deux états ou plus. Art. 109 : « La navigation dans tout le cours « des rivières indiquées à l'article précédent sera entièrement libre. » Mais les motifs sur lesquels se fonde en Europe la liberté de la navigation fluviale,

sont également applicables aux rivières américaines et à toutes les rivières en général. Ce nouveau principe du droit international arrivera donc peu à peu à recevoir une application universelle. On ne saurait même, comme le font les traités de 1815, le restreindre aux fleuves « communs, » c'est-à-dire à ceux qui traversent le territoire de plusieurs états ; car on accorde le droit d'y naviguer aux navires de toutes les nations, et non pas seulement à ceux des nations riveraines. Pourquoi les deux ou trois états riverains de ce fleuve seraient-ils tenus d'y laisser entrer tous les navires, de toutes les nations, et non pas seulement ceux des nations riveraines? Pourquoi les deux ou trois états riverains de ce fleuve seraient-ils tenus d'y laisser entrer tous les navires, quand l'état qui possède tout le cours du fleuve peut en interdire l'entrée aux autres peuples? L'état qui possède tout le cours du fleuve ne peut pas avoir sur ce fleuve plus de droits que les divers états riverains d'un même fleuve n'en ont sur le fleuve commun. Quand on va au fond des choses, il n'y a plus de motifs pour accorder à toutes les nations la libre navigation du Rhin plutôt que celle de la Tamise ou de la Loire ; sinon, on serait forcé d'admettre ce raisonnement absurde, que, lorsqu'un fleuve traverse plusieurs états et vient plus tard à faire partie du territoire d'un état seulement, ce dernier a le droit d'en interdire l'entrée aux autres peuples. Le Mississipi était jadis un fleuve commun; il appartient maintenant sur tout son parcours aux États-Unis ; le Pô, autrefois fleuve commun, ne sort pas aujourd'hui du territoire italien ; ont-ils pour cela changé de nature? La libre navigation fluviale n'a pas pour base le fait que les rives du fleuve sont possédées par des états différents ; elle repose sur ce que le fleuve ne fait qu'un avec la mer ; or, la mer est ouverte au commerce de toutes les nations; la liberté des mers entraîne donc nécessairement la liberté de la navigation fluviale.

2. Le principe formulé dans le texte répond au lien naturel de ces fleuves avec la mer aussi bien qu'au développement historique du droit moderne. Mais ce principe n'est pas encore partout reconnu et mis en pratique Le traité de Vienne lui-même, tout en se prononçant ouvertement pour la liberté *internationale* de la navigation, laissa une porte ouverte à la tendance *nationale* d'éloigner les bateaux étrangers. Les mots « ..... et ne pourra, *sous le rapport du commerce*, être interdite à personne » ont été interprétés en ce sens que, *sous d'autres rapports*, des interdictions pouvaient être opposées aux bateaux étrangers. L'opinion que les navires des états *riverains* avaient seuls le droit de libre navigation, a été fréquemment mise en pratique, bien que l'on ait évité de prononcer le principe de l'exclusion des pavillons étrangers et de se mettre en contradiction ouverte avec le principe de la libre navigation. — Le congrès de Paris en 1856, art. 15, a déterminé plus clairement, en ce qui concerne le Danube, que « les pavillons de *tous les peuples* doivent être traités sur le dit « fleuve sur le même pied d'égalité. » Le traité de Vienne (7 novembre 1857) relatif à la navigation du Danube n'accorde cependant aux navires étrangers la libre navigation que s'ils viennent *de la mer* dans le Danube ou s'ils vont du Danube à la mer ; il conserve par contre aux états riverains le règlement de la navigation intérieure, à l'exclusion de tout parcours en mer. En accordant la libre navigation fluviale seulement aux bâtiments de mer, on restreint la liberté à la portion du cours du fleuve offrant des profondeurs suffisantes pour la grande navigation, cad à la partie la plus voisine de la mer, et l'on exclut le cours supérieur du fleuve. — Le traité du 17 octobre 1868 ouvre

également la *navigation du Rhin* aux bateaux de « *toutes les nations* », en principe, et entrave par des règlements l'exercice de cette navigation en exigeant des certificats que les bateliers ne possèdent pas d'habitude, et en ordonnant des visites onéreuses. V. Engelhardt, la liberté de la navigation fluviale, Revue de droit internat. 1879 P. 36 et 55.

3. Il y a lieu de signaler les négociations entre les états riverains du Rhin et les Pays-Bas. Ces derniers réclamaient des droits spéciaux sur les bouches du Rhin, parce que les traités disaient seulement « jusqu'à la mer, » au lieu de « jusque dans la mer » 1816-1831. Les Pays-Bas durent enfin reconnaître que la première de ces expressions indiquait aussi la réunion du fleuve avec la mer. Mais les Pays-Bas se refusèrent ensuite à pourvoir à l'entretien du lit du fleuve à ses embouchures. Enfin le nouveau traité de navigation du 17 octobre 1868 détermina : Art. 1er : La navigation sur le Rhin et ses affluents de Bâle jusqu'à la pleine mer doit être accordée, aussi bien en remontant qu'en descendant, aux bateaux de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes ; Art. 2. Les bateaux destinés à la navigation du Rhin (c'est-à-dire ceux qui sont autorisés à porter le pavillon d'un des états riverains du Rhin), peuvent se rendre du Rhin à la mer par tous les chemins existant sur le territoire néerlandais (p. cons., aussi par l'Escaut). Si l'une des voies navigables cessait de l'être, la voie indiquée à la navigation néerlandaise pour y suppléer devra également rester ouverte à la navigation des autres états riverains.

4. Des difficultés analogues sont survenues entre la Belgique et les Pays-Bas, pour prévenir l'ensablement des bouches de l'Escaut, 1846, 1849, 1859 à 1866.

5. Le traité du 5 juillet 1856 entre l'Angleterre et les États-Unis, assure aux ressortissants des deux états la libre navigation du fleuve Saint-Laurent.

314 bis.

La navigation fluviale intérieure, entre ports situés tous sur le fleuve et à l'intérieur du fleuve d'un même état, est réglée par la législation nationale et non par le droit des gens. Mais si cette navigation a lieu entre les ports de divers états riverains, elle doit être libre au moins pour tous les riverains.

1. La navigation exclusivement intérieure a un caractère local et non international, au même titre que les relations commerciales intérieures. Mais, sur un fleuve commun, les relations réciproques entre les peuples des divers états riverains doivent être l'objet d'une protection internationale. La nature indique que tous les états riverains ont le droit d'utiliser le fleuve commun pour leurs relations commerciales. C'est d'après ce princiqe qu'il y a lieu de régler le conflit survenu en 1879 entre les empires de Russie et d'Allemagne relativement à la navigation du Niemen.

315

Il ne pourra être prélevé sur les rivières navigables que les

droits établis à titre de contre-prestation pour les établissements, constructions et travaux faits par l'état riverain dans l'intérêt de la navigation. Il ne pourra être établi nulle part de droits d'étape, d'échelle, de relâche forcée ou autres prescriptions de nature à entraver la navigation.

1. On a eu beaucoup de peine à faire passer dans le domaine pratique cette conséquence du droit de libre navigation, et à mettre un terme aux abus innombrables qui avaient pris naissance au moyen âge. V. quelques dispositions de détail dans le traité de Vienne, art. 111 : « Les droits sur la navigation seront « fixés d'une manière invariable, uniforme, et assez indépendante de la qua- « lité différente des marchandises pour ne pas rendre nécessaire un examen « détaillé de la cargaison autrement que pour cause de fraude ou de contra- « vention. — Le tarif une fois réglé, il ne pourra plus être augmenté que « par un arrangement commun des états riverains, ni la navigation grevée « d'autres droits quelconques, outre ceux fixés dans le réglement. » — Art 114 : « On n'établira nulle part des droits d'étape, d'échelle ou de relâche « forcée. » On comprend que les taxes de douane à percevoir sur l'entrée et la sortie des marchandises n'ont rien à voir avec la navigation fluviale, et forment un chapitre à part.

316

Les lacs font partie du territoire de l'état qui les entoure. Lorsqu'ils sont situés entre plusieurs états, ils sont traités, par analogie, comme les fleuves et rivières. A moins de conventions spéciales, chaque état étend sa souveraineté jusqu'au milieu du lac. Le droit de naviguer sur le lac est commun à tous les riverains, et lorsque le lac est en communication avec la mer, il est ouvert au commerce de toutes les nations.

1. Un lac n'est en général que l'élargissement du lit d'une rivière. De là l'extension aux lacs des principes appliqués aux rivières, et en particulier le droit accordé à toutes les nations de naviguer sur les lacs qui sont en communication avec la mer. Il est encore plus difficile de fixer exactement le point du lac où l'un des états commence et où l'autre finit ; on est en général forcé dans la pratique d'admettre la concurrence des deux souverainetés, ou de tenir compte de la nationalité des embarcations. V. art. 380 et 298, rem 1.

4. — De la navigation.

317

Les navires sont regardés comme des portions flottantes du territoire de l'état dont ils dépendent, et dont ils sont autorisés à porter le pavillon.

1. Le droit international admet depuis longtemps le principe que le navire qui quitte le pays auquel il appartient, est une partie flottante du territoire. V. Vattel, I, 19. Il existe en effet un lien naturel et patriotique entre le navire et la terre qu'il quitte : le pavillon en est le symbole. — Chaque état sent le besoin de protéger ses navires contre les attaques des ennemis, et d'étendre la puissance de la nation et les ressources commerciales du pays par le moyen de la marine de guerre et de la marine marchande. — Il est donc très important de déterminer clairement la nationalité des navires. — Les jurisconsultes anglais ont essayé pendant un temps de refuser de reconnaître ces principes à l'égard des navires marchands ; on ne pouvait évidemment le faire à l'égard de la marine de guerre, par laquelle l'état affirme directement son existence et sa force. Les navires marchands, chacun en est d'accord aujourd'hui, dépendent, aussi bien que les navires de guerre, de l'état dont ils portent le pavillon. Voir A. Paroldo, Essai de codification du droit international. Turin 1851.

318

Lorsque les navires se trouvent en pleine mer, la souveraineté de l'état dont ils portent le pavillon s'étend au navire tout entier.

1. Il résulte de ce principe que les tribunaux de l'état auquel le navire appartient sont compétents pour connaître des crimes ou délits commis pendant la traversée, à l'exclusion de toute autre juridiction. Cette compétence s'étend en outre aux délits commis par des personnes du navire, non seulement à bord, mais dans les eaux qui environnent le navire.

319

Les navires qui pénètrent dans les eaux d'un état étranger, jettent l'ancre dans un port étranger, remontent un fleuve, une

rivière, etc., sont soumis à la souveraineté de l'état étranger tant qu'ils restent sur le territoire maritime de ce dernier.

1. Les navires étrangers, comme les voyageurs étrangers, ne peuvent pas se soustraire à la souveraineté de l'état où ils se trouvent. Cette souveraineté se fait sentir aussi bien sur la mer dépendant du territoire que sur la terre ferme; il n'existe aucun motif d'accorder des immunités aux navires étrangers. L'état étranger exerce donc la police sur tous les navires mouillés dans le port, et ses tribunaux sont compétents pour connaître des procès civils, comme aussi des délits ou contraventions des matelots étrangers, lorsque le navire se trouve dans les eaux qui dépendent du territoire.

320

Cependant les navires et leurs équipages peuvent continuer à dépendre uniquement de leur pays d'origine, si le droit international l'exige ou si l'état dans lequel ils séjournent l'autorise. Les consuls représenteront dans ce cas le pays d'origine.

1. V. art. 260. La jurisprudence française reconnaît la compétence des tribunaux étrangers pour les conflits entre les gens de l'équipage, à condition que la tranquillité et l'ordre public ne soient pas troublés, comme aussi pour tout ce qui concerne la discipline intérieure du navire. Aussi en 1806 un matelot du navire américain *The Sally* ayant été blessé dans le port de Marseille par un officier dont il refusait d'exécuter les ordres, le conseil d'Etat abandonna au consul américain le jugement de l'affaire. Phillimore, I, 349. Le rapport au conseil d'Etat, en date du 28 novembre 1806, pose pour la France les principes suivants : « Considérant qu'un vaisseau neutre ne peut être indéfini- « ment considéré comme lieu neutre, et que la protection qui lui est accordée « dans les ports français ne saurait dessaisir la juridiction territoriale, pour « tout ce qui touche aux intérêts de l'état. — Qu'ainsi le vaisseau neutre ad- « mis dans un port de l'état est de plein droit soumis aux lois de police qui « régissent le lieu où il est reçu. — Que les gens de son équipage sont égale- « ment justiciciables des tribunaux du pays pour les délits qu'ils commet- « traient même à bord, envers des personnes étrangères à l'équipage, ainsi « que pour les conventions écrites qu'ils pourraient faire avec elles ; — mais « que, si jusque-là la jnridiction territoriale est hors de doute, il n'en est pas « ainsi à l'égard des délits qui se commettent à bord du vaisseau neutre de la « part d'un homme de l'équipage ; — qu'en ce cas, les droits de la puissance « neutre doivent être respectés, comme s'agissant de la discipline intérieure « du vaisseau, dans laquelle l'autorité locale ne doit pas s'ingérer, toutes les « fois que son secours n'est pas réclamé ou que la tranquillité du port n'est pas « compromise. »

321

Exceptionnellement on accorde l'exterritorialité :

a) Aux navires étrangers qui ont à leur bord des souverains ou des envoyés étrangers et qui sont mis exclusivement à la disposition de ces personnages;

b) Aux navires de guerre étrangers, lorsqu'ils soit entrés dans les eaux d'un état avec la permission de ce dernier.

1. La première exception que nous avons signalée est une conséquence de l'exterritorialité admise en faveur des souverains et des envoyés diplomatiques; on doit donc appliquer ici les règles ordinaires de l'exterritorialité. Lorsqu'un envoyé ou un souverain voyagent sur un paquebot sur lequel se trouvent d'autres passagers, leurs immunités ne portent que sur l'espace qu'ils ont retenu pour eux, leur suite et leurs bagages.

2. L'exterritorialité des navires de guerre repose sur des bases encore plus contraires à la nature que l'exterritorialité des souverains. C'est une concession réciproque que se font les états maritimes, un usage qui, en ayant l'air de reposer sur les rapports de bonne amitié entre les nations, a pour vrai motif la difficulté et le danger pour la police locale d'agir efficacement contre les équiprges des navires de guerre. Mais pour que cette exterritorialité soit accordée, il faut toujours que le navire de guerre étranger ait reçu l'autorisation de pénétrer dans les eaux dépendant du territoire de l'état. Les souverains pour jouir en pays étranger des privilèges de leur rang, doivent également demander au gouvernement du pays l'autorisation de passer la frontière. Les immunités dont les navires de guerre jouissent vis-à-vis de la police et de la justice locales ne s'appliquent qu'au navire lui-même; elles cessent si l'équipage du navire de guerre, tout en restant à bord, vient à commettre contre les autres navires au mouillage ou contre les habitants du port des actes de nature à troubler l'ordre public. — L'autorité locale a dans ce cas pleinement le droit de prendre les mesures nécessaires dans l'intérêt de la sûreté générale et peut même ordonner au navire de guerre étranger de quitter le port. Lorsque l'équipage se rend à terre et y commet des délits, il est justiciable des tribunaux ordinaires : cependant on doit porter de suite les faits à la connaissance du commandant du navire de guerre et chercher à s'entendre avec lui pour faire poursuivre et punir les coupables, soit par les tribunaux de la localité, soit par les autorités militaires du navire étranger. Pour être logique, on devrait admettre la compétence exclusive des tribunaux du port; mais le désir de rester en bons rapports avec les puissances étrangères a fait prévaloir l'usage d'étendre dans ce cas la juridiction maritime de l'état étranger.

322

Les navires qui se bornent à longer les côtes d'un état dans la partie de la mer qui fait partie du territoire de ce dernier, sont soumis temporairement à la souveraineté de cet état, en ce sens qu'ils doivent respecter les ordonnances militaires ou de police prises par lui pour la sûreté de son territoire et de la population côtière.

1. Voir art. 302 et 310. La juridiction de l'état riverain ne s'étend sur la « mer voisine » que dans la mesure jugée nécessaire par la police et les autorités militaires. Le navire est, sous tous les autres rapports, aussi libre que s'il se trouvait en pleine mer, c'est-à-dire qu'il est regardé comme une partie flottante du territoire de l'état dont il dépend.

323

Les navires étrangers doivent se soumettre aux ordonnances locales sur les ports, et spécialement aux prescriptions de l'autorité sur les remorqueurs, les pilotes et la police sanitaire du port.

Lesdites ordonnances ne doivent faire aucune différence entre les diverses nations maritimes.

1. La règle posée dans le premier alinéa est une conséquence du principe exposé à l'art. 319. Il faut faire rentrer ici les prescriptions sur les signaux d'approche, l'abordage au quai, l'amarrage des navires, le feu à bord, les fanaux, l'usage des docks ou autres établissements dépendant du port. Rentrent aussi dans cette catégorie les prescriptions de la police sanitaire destinées à empêcher le développement des maladies contagieuses, et spécialement les quarantaines.

Le principe exposé alinéa 2 est destiné à sauvegarder contre les abus de la police le droit qu'ont tous les peuples d'entretenir des relations commerciales, et à empêcher certaines nations d'être exclues du concert commercial des états.

324

Chaque état fixe les conditions auxquelles il confère sa nationalité aux différents navires, leur donne le droit de porter son pavillon et leur accorde sa protection.

1. C'est au droit public de chaque état à arrêter les conditions auxquelles il reconnaît la qualité de citoyens à certains individus ou familles ; c'est à lui également à fixer les conditions auxquelles l'état accorde à certains navires son indigénat maritime, si l'on ose s'exprimer ainsi. Le pavillon est le symbole et l'emblème de la nationalité, c'est-à-dire du lien qui unit le navire à un état déterminé. — Cependant, malgré la simplicité de ce principe, il n'est reconnu par certains états qu'avec un assez grand nombre de réserves.

Le choix du pavillon concerne avant tout les divers états ; ou peut cependant, au nom du droit internatianal, empêcher un gouvernement de choisir un pavillon déjà existant. Le pavillon sert en effet à distinguer et à désigner les diverses nations. V. art. 82.

325

Les états qui ne sont pas situés au bord de la mer ont le droit d'avoir une marine et un pavillon spécial. Cependant on n'accorde ce droit qu'aux nations qui admettent les principes du droit international.

1. Toutes les nations entretiennent des relations commerciales avec les parties les plus éloignées du globe ; elles ont donc toutes droit à la libre navigation des mers. Au nom de quel droit pourrait-on contraindre une nation à se servir de navires étrangers pour les besoins de son commerce ? On a demandé dernièrement en Suisse la création d'un pavillon maritime; rien ne s'oppose en droit à l'adoption de cette proposition ; l'utilité pratique de cette mesure peut seule être mise en question.

2. On refuse par contre le droit de libre navigation aux navires des peuples barbares ; ils sont un danger pour le commerce des nations civilisées ; aussi ne les tolère-t-on pas sur la mer.

3. Il arrive parfois que quelques villes ont un pavillon spécial et distinct de celui de l'état ; ainsi le pavillon de Rostock différait de celui du Mecklembourg. C'est un reste du moyen âge, et le pavillon municipal ne pourra être employé que si l'état l'autorise. Peu importe du reste le pavillon ; en droit international, les états seuls soutiennent entre eux des relations directes, et pavillon signifie état.

326

La nationalité du navire se prouve par ses papiers. Le capitaine est tenu de les produire chaque fois qu'il en est légitimement requis.

1. Les papiers du bord sont :

a) Un acte contenant le signalement du navire, ses dimensions, son nom, des détails sur la manière dont il a été construit et sur les matériaux employés ; cet acte permet de constater l'identité du navire.

b) Le passeport (seebrief, seepass), acte autorisant le navire à porter le pavillon national ; ce passeport est en général dressé au nom du capitaine. En France, il porte le nom d'acte de francisation : code de commerce, art. 226.

c) L'acte de propriété du navire.

d) Le rôle d'équipage, contenant les noms et nationalité des matelots.

On peut aussi réunir en un seul document tous les actes ci-dessus ou une partie d'entre eux. Les états prescrivent à leur gré les formalités à remplir.

Le code de commerce français veut art. 226, que le capitaine ait à bord : 1° L'acte de propriété du navire ; 2° l'acte de francisation ; 3° le rôle d'équipage ; 4° les connaissements et chartes-parties ; 5° les procès-verbaux de visite;

6° les acquits-à-paiement ou à caution des douanes. Le droit international exige seulement qu'on puisse constater authentiquement la nationalité des navires. Voir *Heffter* traduit par Bergson, 169. *Jacoben* Seerecht, p. 22, 67, 87, 410.

327

D'après les usages existants, il appartient aux diverses puissances maritimes de fixer les conditions sous lesquelles elles reconnaissent la nationalité des navires étrangers dans les eaux qui dépendent de leur territoire (ports et fleuves). Mais ces conditions ne doivent pas être de nature à rendre impossibles ou trop difficiles à une nation étrangère la libre navigation et le commerce maritime.

1. Les règlements des ports sont encore animés, chez les grandes puissances maritimes, de l'esprit d'étroitesse avec lequel on favorisait jadis les navires nationaux au préjudice des bâtiments étrangers. Comme on ne peut plus empêcher le commerce avec les autres nations, on veut au moins l'entraver. La loi anglaise sur la navigation, promulguée sous le protectorat de Cromwell, en 1651, a contribué beaucoup au développement de la marine anglaise à cette époque, mais elle était rédigée dans l'intérêt exclusif des armateurs anglais. Les autres états la copièrent, et chacun apporta de son côté de nouvelles entraves au progrès du commerce maritime. La nouvelle loi anglaise sur la navigation, du 29 juin 1849, abroge une partie des restrictions précédemment admises, mais exige toujours que le capitaine et les trois quarts de l'équipage soient citoyens de l'état dont le navire porte le pavillon. On ne comprend pas pourquoi un armateur anglais ne pourrait pas charger un Français du commandement du navire et engager des matelots étrangers; la nationalité d'une maison de commerce ou d'une fabrique subsiste lors même qu'elle emploie des étrangers comme ingénieurs, commis ou ouvriers. La législation française pose aussi les mêmes principes. Les États-Unis exigent que les deux tiers de l'équipage soient citoyens de l'état dont le navire porte le pavillon; la Russie exige le quart. La Prusse ignore complètement cette condition. La simple comparaison des législations fait ressortir l'arbitraire de cette règle. Voir Calvo, § 340, 369. Le droit allemand est sur ce point plus libéral que les autres, en se bornant à exiger que le propriétaire du navire soit citoyen de l'empire et qu'il soit procédé à l'inscription dans le registre public. Loi du 25 octobre 1867.

328

Le droit international n'interdit pas en temps de paix à un état de conférer sa nationalité à des navires étrangers, en leur accordant provisoirement le droit de porter son pavillon et les faisant jouir de la protection qui s'y rattache. Il suffit que cet acte n'ait

pas lieu dans une intention frauduleuse et ne puisse porter préjudice à des droits déjà existants.

1. Un navire peut changer de nationalité, de même qu'une personne peut se faire naturaliser dans un autre pays. C'est à l'état à fixer les conditions auxquelles il consent à conférer sa nationalité. — Mais ici, comme du reste dans toutes relations entre les peuples et les états, il faut être de bonne foi. Ainsi l'état qui ne couvrirait de son pavillon les navires étrangers que pour leur permettre d'esquiver les lois douanières d'une troisième puissance, ou d'échapper aux croiseurs ennemis en temps de guerre, violerait le droit international et s'exposerait à un conflit avec l'état frustré. V. art. 842.

Les navires des villes maritimes de l'Allemagne du Nord naviguaient jadis dans la Méditerranée sous pavillon danois, afin d'être préservés des attaques des pirates musulmans, avec lesquels le Danemark avait conclu des traités. L'Allemagne n'a plus besoin d'être protégée aujourd'hui; mais les états qui possèdent une marine marchande et pas de navires de guerre, peuvent encore se voir placés dans des conditions analogues et être forcés de se mettre sous la protection de tiers.

329

Il est interdit de se servir du pavillon d'un état étranger sans l'autorisation de celui-ci; cet acte est considéré et puni comme un délit, parce qu'on y voit une manœuvre frauduleuse et attentatoire à l'honneur de l'état étranger.

1. L'état dont on a pris abusivement le pavillon, et l'état vis-à-vis duquel on use d'un faux pavillon, ont tous deux un droit et un intérêt à exiger la punition des coupables, et, suivant les circonstances, à les punir eux-mêmes. Il arrive quelquefois qu'on hisse un pavillon étranger *sans intention coupable;* il n'y a dans ce cas pas lieu de punir. V. art. 842.

330

Les navires qui se rencontrent en pleine mer doivent dans la règle croiser à tribord. Les navires à vapeur sont cependant tenus de laisser place libre aux navires à voiles, et les navires marchant vent arrière de la céder aux navires marchant au plus près.

1. Toutes les règles qui précèdent n'ont qu'une valeur relative. On suppose d'abord qu'il est possible au navire de s'écarter de sa route. Cela donné, l'équité exige que ce soit au navire dont les mouvements sont le plus faciles à s'écarter. L'article 296 de la loi anglaise de 1854 sur la navigation (17 et 18 Vict. c. 104) contient sur ce point la règle suivante : « The helms of boths ships shall be put to port so asto pass on the portside of each other. »

331

Lorsqu'ils se trouvent dans un bras de mer étroit ou dans un fleuve, les navires à vapeur doivent, dans les limites du possible et sans compromettre leur sûreté, tenir les côtés du détroit ou du fleuve, ou croiser à tribord s'ils suivent le milieu de la voie navigable.

1. Loi anglaise de 1854 sur la navigation, § 296.

332

Les navires à voiles doivent allumer un fanal au sommet du mât lorsqu'ils cheminent pendant la nuit, c'est-à-dire pendant le temps qui sépare le coucher du lever du soleil, ou lorsqu'ils jettent l'ancre dans un endroit où une rencontre avec d'autres navires pourrait avoir lieu; les navires à vapeur doivent, en sus du fanal au mât de misaine, porter un feu vert à tribord et un feu rouge à babord.

Le fanal placé au sommet du mât doit, lorsque la nuit est sombre et qu'il n'y a pas de brouillard, être visible à la distance d'au moins cinq milles marins.

1. L'amirauté anglaise a la première formulé les règles ci-dessus. Les autres puissances maritimes les ont admises plus tard et elles ont été consacrées par l'usage. Elles ont pour but d'éviter les abordages. En droit anglais, le propriétaire du navire endommagé ou coulé bas à la suite d'un abordage a droit à des dommages-intérêts de la part de l'autre navire, lorsque ce dernier, par suite de la non-exécution des prescriptions ci-dessus, a provoqué l'abordage, et lorsque l'équipage du premier navire a fait tous ses efforts pour conjurer le danger. V. *Abbot* (lord Tenterden), Treatise of the law relative to merchant ships and seamen. 10e édition, chez W. Shee, Londres, 1856. Pour le droit allemand, voir le code de commerce allemand, art. 736 et suivants.

2. Un règlement, accepté par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Chili, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, les Etats-Unis, l'Italie, la Norwège, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, l'Espagne et la Suède, a déterminé d'une manière uniforme ces questions de signaux maritimes; il est trop étendu pour pouvoir être reproduit ici. On le trouvera dans le *Journal officiel* français du 6 novembre 1879.

333

On doit accorder aux navires en détresse et à leurs équipages tous les secours nécessaires, et leur laisser le libre usage des établissements de secours.

1. *Heffter*, Droit international public, § 79, I. C'est un devoir humanitaire que tous les états civilisés pratiquent aujourd'hui et dont l'oubli entraînerait de justes réclamations. Les nations civilisées sont autorisées à contraindre les peuplades barbares à remplir ce devoir. La loi anglaise de 1854 sur la navigation contient à ce sujet des prescriptions détaillées, § 439 et suiv.

334

Nul ne peut s'emparer de la personne ou des biens des naufragés. Le droit d'épave est regardé de nos jours comme un usage barbare et contraire au droit international.

1. Les naufragés et leurs biens pouvaient au moyen âge être pris par les habitants des côtes. Les personnes étaient souvent réduites en esclavage ou forcées de payer une rançon ; leurs biens étaient confisqués. On essayait de défendre ce droit au pillage en prétendant que ces naufragés sans défense étaient des ennemis, que par conséquent ils n'avaient aucun droit, et que leurs biens étaient devenus vacants. L'opinion publique répudie aujourd'hui ces usages barbares, et respecte chez l'étranger les droits de la personne et de la propriété.

335

Les débris du navire et les marchandises naufragées n'appartiennent pas au premier occupant, à moins que les propriétaires n'aient expressément renoncé à leurs droits. Les propriétaires peuvent faire valoir leur droits tant que ceux-ci ne sont pas prescrits.

1. Les assureurs du navire ou de la cargaison ont également le droit de réclamer ce qui en reste. La loi anglaise de 1854 sur la navigation, art. 477, rend les communes responsables des dommages causés par leurs habitants, et frappe d'une amende tous ceux qui ont participé à l'enlèvement des objets jetés à la côte.

336

Les habitants qui ont aidé au sauvetage et recueilli les nau-

fragés et leurs biens, ont droit à un dédommagement équitable.

1. On nomme *salvage* (*Bergelohn* en allemand) la récompense à laquelle ont droit les habitants, dans le cas où l'équipage abandonne le navire en détresse. Le code de commerce allemand, art. 742, distingue encore le *Hülfslohn*, récompense à laquelle ont droit les tiers qui, dans des cas en général peu graves, viennent en aide à l'équipage. Les Allemands ont aussi le terme de *Rettungslohn*, récompense à laquelle donne droit le sauvetage des personnes. Dans tous les cas énumérés ci-dessus, ceux qui, au péril de leur vie et avec des peines énormes, viennent en aide au navire en détresse, ont le droit de demander une récompense; mais leurs prétentions ne doivent pas prendre des proportions trop considérables, sinon elles redeviendraient un pillage déguisé. On ne doit pas spéculer sur le malheur et la détresse d'autrui; on doit se borner à demander un dédommagement en échange des services rendus. Le code de commerce allemand, 748-749, a fixé comme maximum du salvage le tiers de la valeur des marchandises sauvées, et exceptionnellement la moitié de la valeur pour certaines catégories de marchandises. En cas de conflits, le juge arrête équitablement la somme à payer en tenant compte de toutes les circonstances; *id* art. 744. Le code de commerce allemand ne parle pas du *Rettungslohn*, c'est-à-dire de la récompense à laquelle le sauvetage des personnes donne droit. Bien que la vie soit un bien inestimable, le travail fait pour sauver la vie d'une personne peut cependant être évalué en argent; il est même prudent, dans l'intérêt des personnes, d'accorder aux sauveurs d'hommes une récompense à prélever sur les effets jetés à la côte, plutôt que faire tout dépendre de la bonne volonté des riverains. V. la loi anglaise de 1844 sur la navigation, art. 458 et suiv. et v. Kaltenborn, Seerecht, II, § 147, 148.

337

Les états situés au bord de la mer sont tenus d'employer tous les moyens dont ils disposent pour secourir les navires en détresse, d'accueillir les naufragés, et de leur accorder aide et protection, sans distinction de nationalité ou de religion.

1. On nomme *Receivers* en Angleterre les employés chargés de prendre les mesures nécessaires pour le sauvetage des navires en détresse et de leurs équipages. Ils ont le droit d'appeler à leur aide tous les habitants de la côte, et de faire usage de toutes les embarcations de leur district. Loi anglaise de 1854 sur la navigation, § 439 et suiv.

338

Chaque état a le droit d'exiger le remboursement des dépenses qu'il a faites pour le sauvetage et l'entretien des naufragés étrangers, et d'en réclamer le montant au gouvernement dont les

naufragés dépendent, si ceux-ci ne sont pas en mesure de rembourser plus tard lesdits frais. L'état dont les naufragés sont ressortissants conserve le droit de recourir contre les particuliers intéressés. Chaque état doit par contre supporter les frais d'organisation du sauvetage, et ne peut en demander le remboursement aux autres puissances.

1. Chaque état est subsidiairement obligé de protéger et de sauvegarder la vie de ses ressortissants; de là l'obligation pour lui de rembourser les frais de sauvetage payés par un autre état. Cette obligation n'est du reste pas encore admise dans la mesure où elle devrait l'être. Un état, en venant en aide à des étrangers dans la détresse, fait pour ceux-ci ce que leur patrie devrait, au nom du droit naturel, faire pour ses ressortissants. En admettant ce principe, on obtiendrait une meilleure organisation des secours et on régulariserait la position des pays côtiers vis-à-vis des pays situés à l'intérieur. L'état côtier n'est, on le comprend, pas obligé de faire valoir son droit de recours, et les progrès de la civilisation exigent même que chaque état garde pour son compte les dépenses faites dans l'intérêt de l'humanité en faveur des naufragés. On en arriverait ainsi à compenser à peu près les dépenses faites par chaque riverain, sans qu'il soit besoin de règlement de compte. En tous cas, les frais occasionnés par les établissements de sauvetage et par l'organisation des secours ne peuvent être portés en ligne de compte, parce qu'ils rentrent dans l'organisation de la police et sont créés avant tout dans l'intérêt des nationaux.

339

En temps de paix, un état ne peut donner aucun ordre aux navires étrangers qui se trouvent en pleine mer. Le pavillon couvre le navire.

1. Le principe ci-dessus est la conséquence des deux principes déjà exposés: *a*) que la pleine mer n'est sous la souveraineté d'aucun état; *b*) que les navires sont une portion flottante du territoire de l'état dont ils portent le pavillon, art. 347. Le droit et les lois de leur patrie continuent donc leurs effets sur les navires tant qu'ils se trouvent en pleine mer, ce qui exclut toute intervention des autorités étrangères.

340

Chaque état était tenu par contre d'accorder satisfaction pour toutes les offenses ou dommages provenant du fait de ses navires ou de leurs équipages et survenus en pleine mer. La tranquillité et l'ordre doivent être mutuellement respectés même en pleine mer; on ne peut recourir à la force pour faire respecter son droit qu'en cas d'offense exceptionnellement grave.

1. Le fait que la mer ne fait partie du territoire d'aucun état ne signifie pas qu'il n'y ait en mer aucun droit à respecter. La mer est au contraire un bien commun à toutes les nations. Les cas dans lesquels on peut recourir à la force et se passer de l'intervention des tribunaux sont : *a*) les cas de légitime défense, art. 348 ; *b*) les cas dans lesquels un navire se trouve en péril par le fait d'un autre navire, lors même que ce dernier n'aurait pas d'intention coupable et par conséquent ne commettrait aucun délit ; *c*) les cas de déni de justice de la part des autorités étrangères.

341

Aucun état n'a le droit d'arrêter en temps de paix les navires qui se trouvent en pleine mer, de les faire visiter par ses officiers, d'exiger la présentation des papiers de bord, ou de faire faire des perquisitions dans le navire.

1. Comme aucun état n'a le droit d'exercer en pleine mer la police des navires appartenant à une autre nationalité, on doit s'abstenir de tous les actes qui sont de la compétence de la police et peuvent constituer une surveillance. Les navires ne sont en aucune façon tenus d'obtempérer aux sommations qu'ils reçoivent d'une puissance étrangère ; ils ont au contraire le droit de continuer leur route sans tenir compte des ordres que leur donnerait un navire étranger. Certaines grandes puissances maritimes ont, dans diverses circonstances, élevé à cet égard des prétentions exagérées, et cherché à exerçer une espèce de police maritime sur les navires étrangers. Mais ce droit n'est plus reconnu aujourd'hui, et l'Angleterre elle-même y a renoncé de fait. (V. art. 343.)

342

Lorsque l'équipage d'un navire a commis un délit à terre ou dans les eaux faisant partie du territoire d'un autre état, et qu'il est poursuivi par la justice de cet état, les poursuites peuvent être continuées contre ce navire en dehors des eaux qui font partie du territoire et jusque dans la mer libre.

Mais lorsque le navire a échappé aux poursuites, il ne peut plus être attaqué en pleine mer par les navires de l'état lésé.

1. La poursuite en pleine mer ne se justifie que comme continuation de la poursuite commencée dans la partie de la mer dépendant de l'état riverain (mer voisine). Cette extension est nécessaire pour assurer l'efficacité de la justice pénale ; mais elle cesse aussitôt que la poursuite vient à être suspendue.

343

Les pirates ne sont pas tolérés, parce qu'ils sont pour toutes les nations une menace et un danger communs. Il n'ont en aucune façon droit à ce qu'on respecte leur pavillon, et peuvent en tout temps être attaqués et capturés en pleine mer.

Sont considérés comme pirates les navires qui, sans l'autorisation d'une puissance belligérante, cherchent à s'emparer des personnes, à faire du butin (navires et marchandises), ou à anéantir dans un but criminel les biens d'autrui.

1. Cicéron déclare déjà que le *Pirata* est un *communis hostis omnium* (*De officiis*, I, III, 29). C'est un droit et un devoir pour les nations civilisées de chercher à les anéantir. Aussi ne leur accorde-t-on ni le droit de libre navigation, ni le droit de porter un pavillon reconnu. La liberté des mers ne doit pas servir à entraver la navigation. Les pirates, ennemis permanents de cette liberté, ne peuvent s'en prévaloir.

2. On a jusqu'à présent considéré comme la première condition de la définition du pirate l'intention de faire un gain, l'*animus furandi*. La plupart des cas de piraterie portent en effet ce caractère. On devra néanmoins considérer comme pirates les bâtiments qui se mettent en course pour détruire les navires d'une nation étrangère, pour couler bas la cargaison de ces navires, dévaster les rivages de l'état dont ceux-çi dépendent, et y mettre tout à feu et à sang, non dans l'intention de faire une spéculation avantageuse, mais pour assouvir leur haine et leur vengeance. Ces actes constituent en effet une menace à l'adresse de toutes les nations; leur criminalité est évidente, malgré l'absence de l'intention de faire un gain. Le juge anglais *Jenkins* exigeait, pour qu'il y eût piraterie, les trois conditions suivantes : *a*) attaque accompagnée de violence; *b*) enlèvement du bien d'autrui; *c*) intimidation exercée sur la partie lésée. Phillimore, I, § 335. Plusieurs auteurs ajoutent avec raison l'assassinat et l'enlèvement. L'équité s'oppose à l'admission de la condition exposée sous litt c), parce qu'on ne saurait faire dépendre la gravité du crime de la disposition d'esprit de la partie lésée; il y a aussi piraterie lorsque ceux qui sont attaqués ne se laissent pas intimider, engagent le combat et remportent la victoire sur les pirates.

344

Lorsqu'on a de graves motifs de soupçonner qu'un navire se rend coupable de piraterie, tout navire de guerre, à quelque état qu'il appartienne, à le droit d'arrêter le navire suspect et de le visiter.

1. Quelques publicistes refusent aux navires de guerre le droit d'exercer, dans les conditions ci-dessus, une sorte de police maritime, et de procéder à

la visite des navires suspects de piraterie; mais ils méconnaissent par là un des besoins les plus pressants des nations maritimes, la nécessité de se débarrasser des pirates. La liberté des mers n'existe que dans l'intérêt de la sûreté et de l'extension des relations maritimes. Il est logique de faire une exception en autorisant tous les états à poursuivre les ennemis de cette liberté et à attaquer tous les pirates où on les rencontre.

345

Lorsqu'on constate, après examen, le mal-fondé des soupçons, le navire arrêté peut exiger satisfaction et, suivant le cas, demander des dommages-intérêts.

1. C'est ainsi qu'on évitera les abus du droit de visite et de poursuite.

346

Lorsque les soupçons sont reconnus fondés, le navire est déclaré de bonne prise; il peut être conduit dans un port quelconque d'un état civilisé; son équipage sera traduit devant les tribunaux et puni conformément aux lois. Le conseil des prises compétent prononcera sur le sort du navire et de la cargaison.

1. Le droit qu'ont tous les états de poursuivre les pirates, est intimement lié au droit de les punir. Mais ce principe ne doit être admis qu'à l'égard du délit désigné par le droit international sous le nom de piraterie, et non de ce qui est considéré comme piraterie par les lois particulières de tel ou tel pays. Pour les cas de ce genre, voir Wheaton, Intern. Law, 8e édit. by H. Dana, Boston, 1863, § 124.

347

Lorsque les droits des tiers ne sont pas en cause, le navire déclaré coupable de piraterie, les armes et munitions qu'il contient et la cargaison sont de bonne prise, et attribués à l'état qui s'en est emparé. Cet état peut, s'il le juge convenable, récompenser l'équipage du navire capteur.

1. C'est une application des lois de la guerre maritime; les pirates étant ennemis de tous les états, doivent être jugés d'après la loi martiale.

348

Lorsqu'un navire de commerce attaqué par des pirates reste

vainqueur, mais n'est pas en mesure de garder les prisonniers ou de les livrer aux autorités d'un port situé sur sa route, il peut juger les pirates d'après la loi martiale, et exécuter immédiatement la condamnation. Il faut dans ce cas dresser procès-verbal de la composition du tribunal, des débats, des dépositions des témoins et de la défense des accusés.

1. Les navires de commerce ont non seulement le droit, mais encore le devoir de se défendre contre les attaques des pirates, pour peu qu'ils aient quelques chances de succès (Voir Kaltenborn, Seerecht, I, p. 181). C'est un des cas où l'on est autorisé à recourir aux armes (art. 340) et où le capitaine acquiert même une compétence judiciaire. « *Es geht den Räubern an die Raa,* » dit le vieux proverbe des marins allemands. Mais en accordant des pouvoirs aussi extraordinaires aux navires attaqués, on leur impose le devoir de constater avec un soin minutieux l'usage qu'ils ont fait de ces pouvoirs, afin d'obtenir par là une garantie contre les abus.

349

Comme aucun état n'a en temps de paix le droit de s'emparer des biens des autres états ou des biens de citoyens étrangers, aucune puissance ne peut en temps de paix autoriser ses navires à commettre des actes de cette nature ; cette puissance se rendrait coupable de piraterie, et tous les états civilisés auraient le droit de la considérer comme leur ennemi commun, de la forcer à rembourser le dommage causé, et d'exiger d'elle qu'elle respecte à l'avenir les principes du droit international.

1. Les états européens se sont abaissés longtemps à payer un tribut aux états du nord de l'Afrique, dont la piraterie était le principal revenu, et à acheter ainsi la sécurité de leurs navires de commerce. La mer Méditerranée a été enfin affranchie de cette plaie ; on ne tolère plus la piraterie des états barbaresques.

2. Les navires de guerre de tous les états sont autorisés à arrêter en pleine mer les pirates et à les capturer. Mais le capitaine de ces navires ne peut, à moins d'autorisation spéciale, juger sommairement l'équipage du navire capturé ; il doit le faire prisonnier. C'est dans ce sens que se prononça en 1668 la cour de l'amirauté en Angleterre (juge sir Jenkins), à l'occasion de la capture de pirates algériens sur les côtes d'Irlande. Phillimore, I, 355. Wildmann, I, p. 202.

3. Pendant la guerre civile des États-Unis, le président Lincoln rendit, le 19 avril 1861, un décret par lequel il déclara que tous les corsaires des États du Sud seraient regardés comme pirates et traités en conséquence. Cependant la chambre des lords anglais se prononça contre cette extension de la notion

de piraterie, et la déclara contraire au droit international. Les États du Nord ont, du reste, traité comme prisonniers de guerre les équipages de ces corsaires. *Wheaton*, Intern. Law., § 125, Rem. de Dana.

350

Lorsqu'un navire, sans renoncer à sa nationalité et sans briser les liens qui l'unissaient à un état donné, commet en mer des actes de pillage, de brigandage, ou autres délits, on ne peut lui appliquer les règles et la juridiction internationales admises en cas de piraterie, et les tribunaux de l'état dont ce navire dépend sont seuls compétents.

1. Il en serait autrement dans le cas où l'équipage d'un navire viendrait à se révolter, à renier son pavillon, et à parcourir les mers en pillant à droite et à gauche. Tous les éléments du crime de piraterie se rencontreraient dans l'espèce. Un cas de ce genre, survenu dans les eaux du Chili, est mentionné par Phillimore, I, 357. Bien que le navire anglais qui avait capturé ces pirates les eût livrés aux autorités chiliennes, la cour de l'amirauté anglaise se déclara compétente. Pour les cas qui ne sont pas rangés par le droit international sous la rubrique « piraterie », on devra par contre laisser la justice ordinaire suivre son cours.

351

On ne peut abuser de la liberté des mers pour le transport d'esclaves.

Les navires négriers sont en première ligne justiciables de l'état dont ils dépendent.

1. Le droit international actuel déclare l'esclavage contraire aux droits de l'homme. Voir plus bas, livre V, art. 360. Le commerce des nègres était permis jadis, et, en 1713, à la paix d'Utrecht, l'Angleterre se fit expressément accorder par l'Espagne le droit d'importer chaque année un nombre fixe d'esclaves dans les colonies espagnoles. L'humanité, en acquérant davantage la conscience de ses droits, est arrivée à regarder comme un crime le commerce des esclaves. Les puissances réunies au congrès de Vienne déclarèrent solennellement, le 8 février 1815, qu'il était temps « de mettre un terme au fléau qui avait si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et affligé l'humanité. » Elles promirent de s'entr'aider pour provoquer « l'abolition universelle de la traite des nègres. » Wheaton, Histoire, I, 183. — A Aix-la-Chapelle en 1818 et à Vérone en 1822, on se prononça encore une fois pour l'abolition de la traite. L'Angleterre surtout avait cherché à mettre fin à ce commerce honteux, et conclut dans ce but des traités avec un grand nombre de puissances. Phillimore, I, § 307, nous donne la liste de ces traités ; les plus impor-

tants sont ceux de 1831, 1833, 1845, avec la France ; de 1817, 1822, 1835, avec l'Espagne; de 1845, avec l'Autriche, la Prusse et la Russie ; de 1842, avec les États-Unis de l'Amérique du Nord.

Un grand nombre de traités ou de lois assimilent la traite des nègres à la piraterie, et menacent les négriers des mêmes peines que les pirates. Cette assimilation n'est cependant pas dans la nature des choses, et la notion de la piraterie ne saurait être aussi arbitrairement étendue. La piraterie menace le commerce maritime tout entier; la traite des nègres n'entrave pas le commerce des mers. Les pirates ne reconnaissent l'autorité d'aucun état; les négriers naviguent sous le pavillon d'une puissance connue. L'abolition de la traite des nègres n'a donc pas le même caractère international que la poursuite des pirates. C'est pourquoi les tribunaux de tous les états ne sont pas concurremment compétents pour prononcer sur la capture d'un vaisseau négrier; c'est l'état dont le navire négrier portait le pavillon qui est compétent en première ligne.

352

Le navires de guerre ne peuvent exercer un droit de visite ou de perquisition sur les navires étrangers suspects de faire la traite des nègres que dans les limites fixées par les traités sur la matière. Ils peuvent, suivant les circonstances, être rendus responsables de leurs actes.

Le droit de visite n'existe jamais de plein droit, même en faveur des états qui assimilent la traite des nègres à la piraterie.

1. Les négociations diplomatiques ont montré combien il est difficile d'interdire le commerce des esclaves sans porter en même temps atteinte à l'indépendance des divers états et à la libre navigation. Le Parlement anglais ayant, en 1839, autorisé les croiseurs anglais à visiter les navires portugais qu'ils suspecteraient de transporter des esclaves, cet acte fut regardé par beaucoup de puissances comme un abus de pouvoir de la part de l'Angleterre. L'Angleterre et le Portugal conclurent, en 1842, un traité par lequel ces deux états s'accordaient réciproquement le droit de visite (Right of search). Il est déclaré, par le traité de 1841 entre les cinq grandes puissances européennes, que les navires négriers perdent tous leurs droits à la « protection du pavillon », et que les puissances accordent réciproquement à leurs croiseurs le droit de visiter les navires dépendant de l'une d'elles et qui provoqueraient de légitimes soupçons. Le droit de visite, interdit dans la Méditerranée, ne pouvait être exercé dans l'Atlantique qu'entre le 32e degré de latitude nord et le 45e degré de latitude sud. Ce traité ne fut pas ratifié par le roi des Français, par crainte des abus que pourrait entraîner le droit de visite. La diplomatie fit alors une distinction entre le droit de visite, dans un sens restreint de ce mot, et le droit de perquisition. Enfin, la France et l'Angleterre conclurent en 1845 un traité par lequel elles renonçaient au droit de visite

dans le sens général donné précédemment à ce mot; elles accordaient, néanmoins, par l'art. 7 du traité, à leurs croiseurs sur la côte d'Afrique le droit réciproque de *s'assurer de la nationalité* réelle des navires portant pavillon français ou anglais, et paraissant faire le commerce des esclaves ou tout autre commerce illicite. Mais pour cela il faut nécessairement visiter le navire et examiner les papiers du bord. Si l'on constate que le navire appartient à une nation qui n'autorise pas la visite, on doit immédiatement le quitter et dresser procès-verbal. Les instructions données par la France et l'Angleterre à leurs croiseurs sont très détaillées. Le droit de visite fut vivement attaqué par les États-Unis, qui firent ressortir combien il pouvait compromettre la liberté de la navigation, et démontrèrent qu'il constituait un droit de police maritime en faveur de l'Angleterre. Le président Webster, envisageant que le droit de visite et le *right of search* étaient restés les mêmes que précédemment, ne voulait les admettre qu'en temps de guerre et les rejetait pendant la paix. Les États-Unis déclarèrent donc ne vouloir accorder ce droit à aucune puissance maritime. Il s'éleva aussi un conflit à ce sujet entre l'Angleterre et le Brésil en 1845. La crainte de voir l'Angleterre devenir trop puissante sur mer a beaucoup diminué depuis que d'autres états ont donné plus d'importance à leur marine militaire; l'Angleterre reconnaît aussi d'une manière plus complète que jadis le principe de la liberté des mers et les conséquences qui en découlent. Il me paraît que le droit réciproque de visiter les navires soupçonnés de porter un faux pavillon et de se livrer au transport d'esclaves n'offre aucun danger pour la navigation honnête, si ce droit est exercé avec des formes protectrices et si la répression des abus est assurée. L'entretien de croiseurs spéciaux, chargés de surveiller sans relâche le littoral africain, est trop coûteux et ne peut, du reste, être appliqué sans arrêter les navires suspects. La visite doit cependant se borner à l'examen de la nationalité du navire; elle ne peut se transformer en perquisition, que lorsque la visite fait naître des soupçons plus graves. Le traité du 7 avril 1862, entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, repose sur ces bases. Les croiseurs dûment autorisés par les deux États sont autorisés, sous certaines conditions, à arrêter et à soumettre à une perquisition les navires suspects, tant sur la côte d'Afrique que dans le voisinage de Cuba.

4. — Les servitudes internationales.

353

On donne le nom de servitudes internationales à toute restriction conventionnelle et perpétuelle apportée à la souveraineté territoriale d'un état en faveur d'un autre état, ou exceptionnellement aussi en faveur d'une corporation ou d'une famille placées sous la protection spéciale du droit international.

1. Nous n'appelons pas servitudes internationales les restrictions apportées à la souveraineté territoriale, et qui résultent de la nécessite pour les états de vivre en paix les uns à côté des autres, comme, par exemple, l'obligation de laisser les étrangers s'établir sur leur territoire, de ne pas rompre les relations diplomatiques avec tous les autres états et de ne pas s'isoler, l'obligation d'autoriser la navigation sur les grands fleuves et dans la partie de la mer dépendant du territoire; ces obligations résultent de l'existence même du droit international, et la souveraineté de l'état est nécessairement limitée par elles. — Les *servitutes juris gentium* ou servitudes internationales n'existent jamais de plein droit; il faut toujours qu'elles soient constituées par acte spécial; elles sont un *jus singulare*; leur existence ne se présume donc jamais.

On ne peut appliquer ici qu'avec prudence la théorie des servitudes prédiales; car il ne s'agit pas de questions dépendant de la volonté ou du caprice de simples citoyens; il s'agit du bien des peuples. La sûreté et l'indépendance des états est tout autre chose que l'inviolabilité de la propriété foncière; les restrictions apportées aux premières ont des effets très différents de ceux des servitudes privées.

354

Les servitudes peuvent résulter d'un traité, ou reposer sur la possession immémoriale, lorsqu'on peut déduire de celle-ci la reconnaissance de la servitude par l'état servant.

1. Il est impossible de ne pas tenir compte des servitudes internationales que l'usage a consacrées, et l'on ne doit pas admettre qu'elles étaient toutes arbitraires à l'origine. Il faut prouver que l'état servant, pour nous servir de l'expression du droit civil, n'a pas autorisé à bien plaire la constitution de la servitude, mais qu'il en a reconnu l'existence et a entendu s'obliger.

355

Les servitudes internationales ont pour effet de restreindre la souveraineté pleine et entière d'un état, soit en l'empêchant d'agir librement dans une direction déterminée, soit en l'obligeant à tolérer qu'une puissance étrangère fasse sur son territoire des actes que, sans l'existence de la servitude, il aurait le droit d'interdire.

1. Les servitudes ont, soit une tendance négative, et consistent dans un *non facere*, soit une tendance positive, et consistent dans un *pati*.

356

Les servitudes négatives sont :

a) L'obligation pour un état de n'avoir pas plus d'un certain nombre de soldats, ou de ne construire que des navires de guerre d'une espèce déterminée, ou de n'avoir qu'un certain nombre de navires de guerre, de places fortes, etc. ;

b) L'obligation pour un état de s'abstenir de tout acte de juridition envers les ressortissants d'un autre état ;

c) Les restrictions apportées en faveur d'un état étranger aux lois du pays sur l'exercice du culte religieux ;

d) La franchise d'impôts accordée par traité avec une puissance étrangère, à certaines personnes, corporations ou classes de personnes ;

e) L'obligation pour un état de ne pas placer des postes de douanes le long de la frontière d'un autre état.

4. Les cas ci-dessus ne sont que des exemples ; ils se sont fréquemment présentés dans les traités de paix ou à l'occasion de cessions de teritoire.

357

Comme exemples de servitudes positives, les traités mentionnent :

a) Le droit de faire usage des routes d'un autre état pour y faire passer ses troupes ;

b) Le droit de faire dans certains cas occuper par ses troupes une partie du territoire étranger ;

c) Le droit d'exercer la justice et la police, ou de prélever les impôts sur une partie du territoire étranger ;

d) Le droit d'y établir et d'y entretenir des douanes, et d'y faire les perquisitions nécessaires à la découverte des fraudes ;

e) Le droit d'y organiser des services postaux, et d'y exercer la régale des postes.

358

On doit, dans le doute, présumer toujours en faveur de la souveraineté complète d'un état, et interpréter dans un sens restrictif les droits exceptionnels que confère la servitude reconnue.

1. A mesure qu'on attachait plus de valeur, dans les états modernes, à l'unité et à la liberté de l'état, on se montrait moins favorable aux servitudes de droit public; ces dernières font une brèche à l'unité, accordent certains droits de souveraineté à des puissances étrangères, mettent des entraves au développement de la liberté, et empêchent un état de progresser et de faire valoir en plein ses droits. Les servitudes de droit public sont donc plus casuelles que les servitudes de droit privé, car elles risquent à chaque instant de sombrer dans une révolution. V. art. 359.

359

Les servitudes internationales cessent :

a) Par traité entre les deux états ;

b) Par renonciation de la part de l'état qui a droit à la servitude. Le non-exercice de la servitude pendant une génération, lorsque l'occasion d'en faire usage s'est plusieurs fois rencontrée, équivaut à la renonciation ;

c) Lorsque la servitude n'est plus compatible avec le développement du droit international ;

d) Lorsque la servitude est incompatible avec le développement de la constitution, avec l'ordre public et avec les besoins de l'état.

1. Comme le droit public et le droit international ont pour seul but d'organiser et de régulariser les aspirations et les besoins des peuples, on ne peut, sur les points de détail, laisser subsister ce qui est en contradiction avec le développement général. Ce développement ne peut et ne doit pas être arrêté par des traités appartenant au temps passé ou par des parchemins dont le sens est perdu pour nous. C'est ainsi qu'une foule de servitudes nées au moyen âge et se rattachant à la constitution féodale de l'époque, sont tombées à la naissance des états modernes. Lorsqu'un état, en introduisant chez lui l'unité intérieure et l'égalité politique, abolit les droits de juridiction des seigneurs, il n'hésite pas non plus à abolir les droits de juridiction appartenant à des souverains étrangers ; car ces droits sont les mêmes que ceux de la noblesse du pays et doivent tomber en même temps. On a egalement mis fin, depuis la révolution française, à la multiplicité des souverains dans la même contrée et à la bigarrure des territoires ; les complications qui en résultaient ont donc disparu.

LIVRE V.

LES PERSONNES DANS LEURS RAPPORTS AVEC L'ÉTAT.

1. — Liberté personnelle.

360

Il n'y a pas de propriété de l'homme sur l'homme. Tout homme ost une personne, c'est-à-dire un être capable d'acquérir et de posséder des droits.

1. Ce principe, indiqué par la nature et connu déjà des jurisconsultes romains, a été méconnu pendant des siècles par les peuples, à leur plus grand préjudice. L'esclavage étant contre nature, on cherchait dans l'antiquité à le justifier en se fondant sur l'usage admis par toutes les nations. La civilisation européenne a atténué ce honteux abus de pouvoir, qu'on décorait du nom de propriété et assimilait à la propriété sur les animaux domestiques ; l'esclavage a été aboli, et le droit naturel de l'homme a fini par triompher. Le servage fut aboli en Italie, en Angleterre, en France, plus tard en Allemagne, et de nos jours seulement en Russie. Il se forma donc peu à peu un *droit européen* interdisant l'esclavage en Europe, et élevant la liberté personnelle au rang de droit naturel de l'homme. Les États-Unis de l'Amérique du Nord s'étant également prononcés contre l'esclavage des noirs, et ayant contraint les états récalcitrants à accorder la liberté individuelle et les droits politiques aux hommes de couleur, et le Brésil ayant, en 1871, posé les bases légales de la libération des esclaves, ce droit humanitaire de l'Europe a penétré en Amérique et est aujourd'hui reconnu par le monde chrétien tout entier. La civilisation chinoise avait proclamé depuis longtemps ce principe dans l'Asie orientale. On ne devra donc plus à l'avenir laisser les états, sous prétexte qu'ils sont souverains, introduire ou conserver chez eux l'esclavage ; on devra cependant

respecter les mesures transitoires prises par un état pour faire arriver graduellement les esclaves à la liberté. La souveraineté des états ne peut s'exercer de manière à anéantir le droit le plus élevé et le plus général de l'humanité; car les états sont un organisme humain, et ils doivent respecter les droits reconnus partout aux hommes.

361

Le droit international ne reconnaît à aucun état et à aucun particulier le droit d'avoir des esclaves.

1. Ceci n'est que l'expression, sous une forme négative, du principe de la liberté personnelle posé à l'article précédent.

362

Les esclaves étrangers deviennent libres de plein droit en mettant le pied sur le sol d'un état libre, et l'état qui les reçoit est tenu de faire respecter leur liberté.

1. Le fait de mettre le pied sur le sol d'un état libre affranchit encore plus promptement et plus complètement que « l'air d'une ville libre » au moyen âge. Les serfs qui se réfugiaient à cette époque dans une ville, acquéraient leur liberté par la prescription de l'an et jour, et ils étaient la plupart du temps revendiqués par leur seigneur avant l'expiration de ce délai. Lorsqu'un maître vient aujourd'hui avec ses serviteurs esclaves dans un pays libre, ou se trouve avec eux en pleine mer sur un navire libre, les esclaves ont le droit de recourir aux tribunaux et, suivant les cas, à la police, pour se soustraire au pouvoir de leur maître. On doit leur accorder la protection qu'ils demandent, sans que l'état où l'esclavage est admis puisse se plaindre d'une violation de ses droits; le droit international ne reconnaît nulle part l'esclavage comme un droit.

363

Le commerce des esclaves et les marchés d'esclaves ne sont tolérés nulle part.

Les états civilisés ont le droit et le devoir de hâter le renversement de ces abus partout où ils se rencontrent.

1. C'est à l'Angleterre que revient l'honneur d'avoir, la première, par les efforts de sa diplomatie et le bombardement d'Alger, en août 1816, forcé les états barbaresques à renoncer définitivement à réduire les chrétiens en esclavage. La France a aussi rendu de grands services dans cette direction. La diplomatie européenne a agi également dans ce sens à Constantinople. L'esclavage et même les marchés d'esclaves existent toutefois en plein chez certains

peuples de l'Asie et de l'Afrique centrale, avec lesquels la civilisation européenne n'a pas été jusqu'à présent en contact suffisant, et qui opposent encore une résistance sérieuse aux efforts des philanthropes. Mais ces races barbares ou ces états à demi barbares ne pourront tarder longtemps à céder devant la force croissante du droit international.

2. — De l'Indigénat.

364

Chaque état a le droit de fixer librement les conditions auxquelles il accorde et retire la qualité de citoyen de l'état (indigénat).

1. Cette question, toute d'organisation intérieure, est du domaine du droit constitutionnel de chaque état et non de celui du droit international. Mais au fait qu'un individu est citoyen d'un état, et que sa qualité doit être respectée par les autres états, se rattachent certaines conséquences dont le droit international doit s'occuper.

V. Bluntschli, *Droit public*, livre II, chap. xx.

2. Les règles admises par les divers états tendent peu à peu à se rapprocher sur ce point, et on peut concevoir la possibilité d'un droit commun et général. Voir Bluntschli : « De la qualité de citoyen d'un état au point de vue des relations internationales, » dans la Revue du droit internat. de Gand, 1870. § 187 et suivants. Voir *Cogordan*, de la nationalité, Paris 1879, chap. Ier.

365

On admet dans le doute que la femme acquiert par son mariage la nationalité de son mari.

1. Le mari, en tant que chef de la famille, unit les membres de cette dernière, c'est-à-dire sa femme et ses enfants, à l'état auquel il appartient. On suppose dans ce cas que la validité du mariage a été reconnue par cet état. Le droit anglais ne voulait admettre ce principe qu'à l'égard des étrangers qui épousaient des Anglaises, et considérait comme sujettes britanniques les Anglaises qui épousaient des étrangers. Cette inégalité choquante a été abrogée par l'acte de 1870 sur la naturalité. Elle subsiste encore en France, en ce qui concerne la Française qui épouse un étranger et devient veuve, en ce sens qu'elle recouvre de plein droit la nationalité française si elle réside en France. Voir Cogordan, la nationalité, chap. iv.

365 bis.

De même, les enfants légitimes acquièrent dans la règle par leur naissance la nationalité de leur père, peu importe qu'ils soient nés dans le pays dont le père est citoyen ou hors de ce pays. Si plus tard le père acquiert une autre nationalité, les enfants mineurs qui habitent la maison paternelle suivent la condition du père.

1. Ces principes sont reconnus aujourd'hui par la plupart des états. En Angleterre, le principe du moyen âge, que les étrangers nés sur le territoire britannique étaient dans le doute citoyens anglais, s'est conservé jusqu'à une époque très récente. L'acte de 1870 n'a pas aboli ce principe, et s'est borné à en atténuer l'application. Une loi française du 7 février 1851, complétée le 16 décembre 1874, déclare Francais le fils d'étranger, né en France d'un père étranger qui lui-même y est né, à moins qu'il ne remplisse entre 21 et 22 ans certaines formalités pour conserver sa nationalité étrangère. Voir Cogordan, de la nationalité. Paris 1879, chap. II et III.

2. Le ministère français de la guerre prétendait considérer comme Français les fils mineurs de Français naturalisés à l'étranger, et appeler ces jeunes gens sous les drapeaux en France. Voir à ce sujet les conventions de juillet 1879 entre la France, la Belgique et la Suisse, consacrant le droit d'option des intéressés, mais stipulant que jusqu'à l'option, ils conservent la nationalité primitive de leur père.

366

Les enfants illégitimes, lorsqu'ils ne deviennent pas citoyens de l'état du père qui les reconnaît ou auquel ils sont attribués par les tribunaux, acquièrent cette qualité dans l'état de la mère, mais ne suivent pas cette dernière lorsqu'elle vient à acquérir plus tard par mariage une autre nationalité.

1. Le premier principe résulte du fait certain que l'enfant descend de sa mère. On est juridiquement certain que l'enfant descend de son père seulement lorsqu'il y a mariage, et, dans ce cas, la nationalité du père doit décider de la nationalité de l'enfant. Lorsqu'il n'y a pas mariage et par conséquent pas de famille, la nationalité de la mère peut seule être prise en considération. Cependant plusieurs codes accordent aux enfants illégitimes l'indigénat du père qui les a reconnus ou auquel ils ont été attribués par la justice.

Le second principe repose sur ce que la mère entre dans la famille comme membre et non comme chef de la famille, et que, si elle change de nationalité, ce fait ne saurait avoir de conséquences pour la nationalité de ses enfants.

V. Cogordan, ibidem, p. 27-32.

366 bis.

Les enfants trouvés, dont les parents demeurent inconnus, deviennent citoyens de l'Etat sur le territoire duquel ils sont trouvés.

V. Cogordan, ibidem p. 102.

367

Il est possible qu'une personne ait un domicile fixe dans un état et y soit établie, sans y acquérir pour cela l'indigénat ou qu'une personne ait ou administre des propriétés foncières dans un état, sans en devenir citoyen.

1. Hefter, édition française de 1867, p. 118, va trop loin en disant que « tous « ceux qui sont établis sur le territoire d'un état à demeure perpétuelle doivent « être considérés comme membres ou sujets de l'état. » Il y a dans bon nombre de pays civilisés une grande quantité d'étrangers *établis* comme fabricants, négociants, etc., et qui ne sont pas citoyens de l'état où ils ont leur domicile, mais ont conservé l'indigénat qu'il possédaient avant de venir s'établir en pays étranger. Le fait de s'établir à l'étranger et d'y exercer une profession, repose sur des motifs entièrement privés, et l'intention de changer de nationalité n'en découle en aucune façon. L'art. 17 du code civil français déclare expressément qu'on ne perd la qualité de Français en s'établissant en pays étranger que si cet acte a lieu « sans esprit de retour. » V. loi française du 7 février 1851, exposé des motifs et rapport de M. Benoît Champy, et Cogordan, ibidem, chap. v.

368

Chaque état est obligé de recevoir ceux de ses ressortissants qui sont expulsés par les autorités étrangères ou renvoyés dans leur patrie, et aucun état n'est autorisé à faire conduire des condamnés à la frontière d'un état sans le consentement de celui-ci.

1. L'expulsion ou le renvoi ont lieu pour deux motifs principaux. *a*) lorsqu'un individu n'est pas en position de subvenir lui-même à ses besoins et doit-être assisté; *b*) lorsqu'il menace la sûreté et l'ordre public de l'état étranger. La patrie ne serait plus la patrie, si elle se refusait à recevoir les personnes qui se trouvent placées dans les conditions ci-dessus ou dans une position analogue. La peine du bannissement ne peut devenir effective que si les personnes bannies sont reçues à l'étranger et ne sont pas repoussées de toutes parts. Les États-Unis de l'Amérique du Nord et quelques autres pays d'outre-mer se

plaignent de ce que les états européens déversent chez eux les habitués de leurs prisons, en permettant aux criminels d'émigrer dans ces contrées et en favorisant même cette émigration. Ces plaintes ne sont pas sans fondement, et il peut résulter de cet état de choses de graves dangers pour les colonies. Les états d'outre-mer peuvent se garer contre cet abus, en annonçant qu'ils feront reconduire dans leur patrie les colons de cette espèce. Il en ont évidemment le droit; en forçant les autres états à recevoir de nouveau dans leur sein tous leurs ressortissants, ils feront comprendre à ceux-ci que leur territoire n'est pas une colonie pénitentiaire. Le prof. Lieber (lettre au secrétaire d'État Fish du 24 septembre 1869) propose de mettre un terme à cet état de choses par des traités et des réformes dans la législation pénale. Au besoin, il demande que les États-Unis réclament satisfaction de la part des états étrangers qui abusent des facilités d'émigration accordées. De même l'Angleterre et la Suisse étaient fondées à s'opposer à l'envoi sur leur territoire par le gouvernement français d'insurgés de la commune de Paris bannis de France, 1872. V. Cogordan, p. 263 et 55.

369

On admet, afin qu'il n'y ait pas de gens sans patrie, que les personnes qui ne peuvent fournir la preuve de leur nationalité étrangère, acquièrent la qualité de citoyens de l'état par le fait qu'elles y ont leur domicile, ou même qu'elles y ont fait un séjour prolongé.

1. Les gens sans patrie, les *heimathloses*, pour nous servir de l'expression admise par la constitution fédérale suisse, sont les personnes dont on ne peut déterminer la nationalité. Les états civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas d'heimathloses. Ces gens font exception à la règle que les hommes sont tous citoyens d'un état, et ils sont un danger pour la société. De là de nombreuses tentatives de mettre fin à l'heimathlosat. La convention du 15 juin 1851 entre les états allemands dispose que chaque état doit accorder l'indigénat à toute personne dont la nationalité ne peut être démontrée, et qui a séjourné pendant cinq ans depuis sa majorité sur le territoire de cet état, ou qui y a séjourné six semaines depuis son mariage, ou qui a célébré son mariage dans cet état, ou éventuellement à toute personne née dans le pays. — Le heimathlosat, après avoir été pendant des siècles la plaie de la Suisse et avoir fait l'objet de concordats à diverses époques, a été déclaré chose fédérale par l'article 56 de la constitution de 1848 et régularisé par une loi fédérale en date du 3 décembre 1850; chaque heimathose a été attribué à un canton, et chaque canton l'a incorporé à une commune. Cette répartition est aujourd'hui terminée. V. Blumer, Schweiz. Bundesstaatsrecht, p. 449 et suiv. La loi française des 7 février 1851 et 16 décembre 1874 pose la règle que l'étranger né en France d'un père étranger qui lui-même y est né, est *Français*, V. art. 365 *bis*. — Il est inhumain de se renvoyer continuellement d'un état à l'autre les gens sans patrie. Cette manière de procéder offre des dangers pour la morale et la sécurité publiques, sans compter qu'elle amène une foule de difficultés entre les états limitrophes.

370

De même que l'homme libre n'est pas attaché à la glèbe, de même le citoyen d'un état libre peut toujours quitter le territoire de l'état.

1. La position n'est pas tout à fait la même dans les deux cas; dans le premier on brise les liens qui attachent l'homme à une chose, à un bien-fonds, et il est évident qu'un homme ne peut dépendre d'une chose Dans le second cas, par contre, on brise les liens entre un citoyen et l'état, liens qui unissent non plus une personne et une chose, mais deux personnes dont l'une, l'état, est au-dessus de l'autre. On admettait jadis le principe que, de même que l'homme est attaché à la glèbe, de même aussi le citoyen ne peut renoncer arbitrairement à sa nationalité : Nemo potest exuere patriam. — La liberté d'émigrer a été reconnue par la plupart des états européens depuis trente ans déjà, par l'Angleterre seulement depuis 1870. — La loi turque du 19 janvier 1869, exige l'autorisation du sultan pour les ressortissants de l'empire ottoman qui veulent acquérir une autre nationalité. V. Staatsarchiv, nº 3935-3943. La loi fédérale du 3 juillet 1876 admet expressément le droit de renoncer à la nationalité suisse, et a abrogé les dispositions contraires en vigueur dans certaines contrées, notamment à Genève. Quelques états admettent encore qu'un citoyen ne perd son indigénat qu'en vertu d'une autorisation de l'état qu'il quitte. Mais le plus grand nombre trouvent qu'il est plus digne de la civilisation actuelle et plus conforme à l'extension prise par les relations internationales d'admettre en plein la la liberté d'émigrer.

371

Les liens qui unissent un émigrant à l'état dont il était jusque-là citoyen, sont rompus quand il quitte son pays sans esprit de retour et qu'il est naturalisé dans un autre état.

1. Un homme peut quitter sa patrie pour fonder un établissement à l'étranger ou pour y exercer un métier, sans avoir l'intention de perdre sa nationalité. Il n'y a pas émigration proprement dite dans ce cas, parce qu'il y a encore esprit de retour. Mais l'intention de renoncer à ses droits de patrie ne suffit pas pour faire perdre la qualité de citoyen; il faut encore et surtout être *naturalisé dans un autre état;* car toutes les nations ont intérêt à ce qu'il ne se forme pas de nouvelles classes de gens sans patrie. La nationalité précédente se conserve donc jusqu'à ce qu'on en ait acquis une nouvelle. Voir Cogordan, ibidem, p. 275 et ss.

372

Lorsqu'un émigrant est naturalisé par l'état sur le territoire

duquel il s'est établi, et a vécu dans son nouveau pays pendant un temps suffisamment long (cinq ans au moins), les effets du changement de nationalité doivent être reconnus aussi par l'état dont l'émigrant était précédemment citoyen, même si l'émigrant n'a pas été dégagé dans les formes régulières des liens qui l'unissaient à sa première patrie.

1. Le conflit entre deux états et deux législations, qui considèrent chacune le même individu comme leur ressortissant exclusif, doit recevoir une solution, et c'est le temps qui la fournit. Le traité du 22 février 1868 entre l'Allemagne du Nord et les États-Unis d'Amérique, a ouvert une nouvelle voie pour la solution des conflits entre les diverses législations. L'art. 1er détermine ce qui suit : « Les ressortissants de l'Allemagne du Nord, qui sont devenus par naturalisation ressortissants des États-Unis d'Amérique, et ont « résidé sans interruption, pendant cinq ans, aux États-Unis doivent être reconnus et traités par l'Allemagne du Nord comme citoyens américains. » — Et réciproquement. L'Angleterre s'est aussi entendue sur les mêmes bases avec l'Union.

373

Chaque individu est dans la règle citoyen d'un seul état, et n'a des droits politiques que dans un seul état.

1. La qualité de citoyen de l'état, cette première condition de l'exercice des droits civiques, est liée étroitement à la personne ; or, une personne ne peut, sans qu'il en résulte de grandes difficultés, être partagée entre deux états et exercer des droits politiques dans deux pays à la fois. On peut être membre de plusieurs sociétés par actions, mais on ne peut aussi facilement être citoyen de deux états. Aussi la loi de plusieurs pays prescrit-elle de n'accorder la naturalisation que lorsque le postulant a rompu tous les liens qui l'unissaient à sa patrie précédente. On veut par là éviter les conflits qui résultent de la double nationalité ; mais ce moyen ne réussit pas toujours, un des états pouvant refuser à son ressortissant l'autorisation de se faire naturaliser, et l'autre pays juger cette naturalisation juste et utile. Le Code civil français en particulier, stipule art. 1er que la qualité de français se perd de plein droit par la naturalisation acquise en pays étranger.

2. Dans les états fédératifs, chaque individu a deux nationalités et des droits politiques de deux espèces. Il est à la fois citoyen d'un des états confédérés, et citoyen de la confédération. Il ne peut s'élever ici de conflit, parce qu'on a su, dans les fédérations, concilier le dualisme entre l'état central et les états confédérés. Mais l'union des deux droits de cité est nécessaire afin de régulariser les rapports avec les états étrangers. Quiconque est citoyen d'un état particulier doit aussi être citoyen de l'état central.

374

Certaines personnes ou familles peuvent exceptionnellement être ressortissants de deux états différents ou même d'un plus grand nombre d'états.

En cas de conflit, la préférence sera accordée à l'état dans lequel la personne ou la famille en question ont leur domicile; leurs droits dans les états où elles ne résident pas seront considérés comme suspendus.

1. L'exception est plus favorable à la liberté personnelle en ce sens qu'elle permet de conserver la nationalité primitive tout en acquérant une patrie d'adoption. La loi allemande du 1er juin 1870 et la loi fédérale suisse du 3 juillet 1876 n'interdisent pas aux Allemands ou aux citoyens Suisses une double nationalité.

V. une décision analogue à l'art. 371. Les familles des souverains médiatisés de l'Allemagne appartiennent souvent à plusieurs états allemands, et leurs chefs ont voix délibérative dans la première chambre de plusieurs états. On voit fréquemment aussi que les ressortissants d'un état, sans rompre les liens qui les unissaient à leur ancienne patrie, entrent au service d'un état étranger et en deviennent par là citoyens. Contrairement à mes opinions antérieures je pense aujourd'hui qu'en cas de collision, on doit, en faveur de la liberté d'émigration, accorder la préférence à la nationalité de fait, c'est-à-dire à celle qui s'unit au domicile. V. *de Bar* Intern. Privat. u. Strafrecht, p. 88.

3. — Droits et obligations de l'état envers ses ressortissants à l'étranger.

375

L'état est autorisé, pour des motifs d'ordre public, et spécialement à l'occasion du service militaire, à rappeler ceux de ses ressortissants qui sont à l'étranger.

L'état étranger n'est pas tenu de faciliter l'exécution de cet ordre, ni d'expulser de son territoire les récalcitrants.

1. On nomme ce droit *jus avocandi*. Il est la conséquence des droits de souveraineté de l'état sur ses ressortissants; mais cette souveraineté n'est pas absolue; elle est limitée par la constitution. Le rappel ne pourra donc pas avoir lieu arbitrairement et par pur caprice. Même quand l'appel sous les

drapeaux est légal, l'état où les étrangers séjournent n'a point à en favoriser l'exécution, puisqu'il s'agit de rapports entre un citoyen et son gouvernement, et que l'état étranger n'a aucun intérêt à porter atteinte à la liberté personnelle des voyageurs ou des autres étrangers qui séjournent sur son territoire.

376

Il est admis aujourd'hui que l'impôt est dû à l'état dans lequel la personne est domiciliée, et non pas à l'état dont elle est originaire.

Le pays d'origine peut exceptionnellement prélever certains impôts sur ses ressortissants à l'étranger (par exemple impôt pour l'assistance des pauvres), mais l'état dans lequel ces personnes sont domiciliées n'est nullement obligé dans ce cas de se charger directement ou indirectement de la perception de ces impôts.

1. Le domicile est le lieu du principal établissement, le lieu où les contribuables vivent, et dans lequel se trouve le centre de leur activité ; voilà pourquoi c'est à l'état du domicile à prélever les impôts. — Il est en outre fort difficile de faire rentrer dans les caisses publiques les sommes dues par des ressortissants domiciliés à l'étranger, puisque l'état n'y possède ni percepteurs de l'impôt, ni moyens de contraindre les réfractaires, et que l'état étranger ne lui prête pas ses bureaux ou ses prisons.

377

Les immeubles ne peuvent être imposés qu'au lieu où ils sont situés, et les professions qu'au lieu où on les exerce.

1. L'état a un grand intérêt à s'opposer à ce que les immeubles ou professions soient imposés par un autre état que celui où ceux-là sont situés et où celles-ci sont exercées, même lorsque le propriétaire de l'immeuble ou de l'établissement industriel ou commercial est citoyen d'un état étranger. Car en les imposant à double, on empêche l'accroissement de la richesse publique, ce qu'on ne peut admettre en bonne économie politique.

378

L'état n'exerce en pays étranger aucune juridiction sur ses ressortissants, à moins que ce droit ne lui ait été formellement reconnu.

1. Les art. 216 et 220 mentionnent quelques exceptions à cette règle.

379

La législation de chaque état doit déterminer dans quelles limites elle est obligatoire pour les nationaux résidant à l'étranger.

1. La législation civile n'oblige dans la règle que ceux qui habitent le territoire; c'est le principe de la territorialité. Le principe du statut personnel, en vertu duquel la loi du pays d'origine suit la personne partout où elle se rend, s'applique surtout aux questions relatives à l'état et à la capacité des personnes et aux successions; c'est ce même principe qui détermine les conditions requises pour la validité d'un mariage, les questions de tutelle, les conditions requises pour succéder, etc. Certains pays admettent cependant que les étrangers établis sur leur territoire peuvent s'y obliger valablement, lors même qu'ils sont encore mineurs d'après la loi de leur pays d'origine.

380

L'état a le droit et le devoir de protéger ses ressortissants à l'étranger par tous les moyens autorisés par le droit international :

***a*) Lorsque l'état étranger a procédé contre eux en violant les principes de ce droit.**

***b*) Lorsque les mauvais traitements ou dommages subis par un de ses ressortissants ne sont pas directement le fait de l'état étranger, mais que celui-ci n'a rien fait pour s'y opposer.**

Chaque état a le droit de demander en pareil cas la réparation de l'injustice, le remboursement du dommage causé, et d'exiger, suivant les circonstances, des garanties contre le renouvellement de pareils actes.

1. *Exemples :* L'état étranger arrête sans motif des voyageurs, les réduit en esclavage, les force à abjurer leur religion, les dépouille de leurs biens, les traite avec cruauté, viole en leur personne les traités de commerce ou de libre établissement, ne respecte pas le droit des nations de soutenir des relations entre elles. Les états sont, il est vrai, les seules personnes du droit international, mais les citoyens aussi sont, par l'intermédiaire des états, placés sous la protection de ce droit. En 1867, la Grande-Bretagne a déclaré la guerre au Roi d'Abyssinie, parce qu'il retenait illégalement des Anglais prisonniers.

2. Lorsque ce n'est pas directement le gouvernement étranger, les employés de cet état, ou les habitants appuyés par leur gouvernement, qui attentent à la personne ou aux biens du ressortissant d'un état étranger, mais qu'au contraire le dommage provient de personnes ayant un caractère

privé (brigands, voleurs, rôdeurs, etc.), c'est à l'état dans lequel le délit a été commis qu'incombe en première ligne l'obligation de réparer l'injustice et de punir les coupables. Cet état aurait pleinement raison de ne pas tolérer l'immixtion des autorités étrangères dans l'administration de la justice. Le citoyen lésé ou offensé doit donc, même s'il appartient à une autre nationalité, s'adresser d'abord aux autorités de l'état où il habite. Mais si on refuse de lui rendre justice, alors l'état dont la partie lésée est originaire pourra intervenir. — Il faut ici éviter deux extrêmes, l'un consistant à laisser ses ressortissants sans protection contre les injures qui peuvent leur être faites à l'étranger (c'était jusqu'à ces derniers temps le cas des citoyens des petits états allemands), l'autre consistant à s'immiscer dans l'administration et la justice des pays étrangers, et à agir immédiatement par la voie diplomatique en faveur de ses ressortissants avant d'avoir cherché à leur faire rendre justice par les moyens ordinaires (on a souvent reproché cette tendance à l'Angleterre). Dans le premier cas, on compromet la sûreté de ses ressortissants à l'étranger; dans le second, on porte atteinte à l'égalité des états et à l'indépendance des tribunaux.

Il faut du reste supposer dans tous ces cas la *bona fides* des parties. Lorsque les tribunaux d'un état, tout en respectant les formes, se rendent évidemment coupables de déni de justice, et rejettent la demande d'un étranger à cause de sa nationalité, ou bien, ne lui faisant droit qu'en apparence, le laissent en réalité sans protection contre ses persécuteurs, dans tous ces cas, on pourra intervenir diplomatiquement en faveur de la partie lésée. Celle-ci n'a droit à la protection de son gouvernement que si le droit international a été foulé aux pieds en sa personne, mais non lorsqu'elle a perdu un procès qu'elle devait gagner dans son opinion, ou lorsque le jugement qui la condamne est déclaré injuste par les jurisconsultes de son pays. Lord Derby a refusé avec raison en 1878 de donner suite à la demande des créanciers anglais de contraindre la Turquie au payement de sa dette. Lorsqu'un État refuse à des créanciers étrangers la protection des tribunaux, il peut être rendu responsable par un un autre État pour violation du droit des gens. Mais le seul fait qu'un débiteur devenu insolvable ne peut plus payer a le caractère d'une affaire de droit privé.

380 *bis*.

Par contre, les états ne sont pas tenus d'accorder d'indemnités pour les pertes ou les dommages subis par les étrangers aussi bien que les par nationaux, à la suite de troubles intérieurs ou de guerre civile.

1. Voir Torres-Caïcedo, Union Latino-Americana, Paris, 1865. Voir aussi Calvo dans la Revue intern. de Rolin Jacquemyns, 1869, p. 417 et suiv. Calvo cite les déclarations du baron Gros et de lord Stanley dans l'affaire du *Pacifique*, en 1849. En outre, une réclamation de l'Angleterre en faveur d'Anglais qui avaient subi des pertes pendant la révolution de Naples et de Florence, fut combattue par l'Autriche et la Russie. Note du prince Schwarzenberg, du 24 avril 1850, et du prince Nesselrode, du 2 mai 1850 : « On ne

« peut pas admettre qu'un souverain, forcé par la rébellion de ses sujets de « reconquérir une ville occupée par les insurgés, soit obligé d'indemniser les « étrangers qui, au milieu de pareilles circonstances, ont pu être victimes de « pertes ou préjudices quelconques. » L'Angleterre renonça sur cette réponse à sa réclamation. De même les États-Unis d'Amérique refusèrent toute indemnité pour les pertes subies par des Espagnols à la Nouvelle-Orléans, en 1851. Le même principe fut admis par eux pendant la guerre civile de 1861-1865. — Un exemple récent résulte des décisions de la conférence des grandes puissances dans le conflit gréco-turc (15 janvier 1869, Paris). Le gouvernement grec ne contesta pas le droit des Turcs de réclamer une indemnité, et la Turquie reconnut de son côté que les tribunaux grecs étaient compétents pour statuer. Elle réclama seulement, et avec raison, que les règles ordinaires du droit fussent observées.

Les puissances maritimes qui en ont agi autrement, et ont contraint de petits états à accorder des indemnités, ont abusé de la supériorité de leurs forces.

2. Dans la répartition des sommes votées par l'Assemblée nationale française (sept. 1871), en faveur des victimes de la guerre franco-allemande, et des opérations militaires contre la commune de Paris, il n'a été fait aucune distinction entre Français et étrangers.

380 *ter*.

Pour autant que le domicile n'est pas considéré comme une condition de l'exercice du droit de vote et de l'éligibilité, rien ne s'oppose en principe à ce que les nationaux résidant à l'étranger fassent usage de leurs droits politiques ou communaux.

1. Ces droits ont un caractère essentiellement personnel, et non un caractère territorial. L'éloignement est un obstacle de fait, mais non un obstacle de droit. Il suffira pour l'étranger de se rendre dans sa patrie et d'y exercer son droit. V. article 387 *bis*.

4. — Droits et obligations de l'état envers les étrangers qui résident sur son territoire.

381

Aucun état n'a le droit d'interdire d'une façon absolue aux étrangers l'entrée de son territoire, et de fermer le pays au commerce général.

1. Le droit international civilisé a le devoir de protéger les relations pacifiques des hommes entre eux. Les anciens publicistes, partant du principe de

la souveraineté absolue de l'état, en déduisaient le droit de chaque état de se fermer aux étrangers. Mais les états sont membres de l'humanité; ils sont tenus de respecter les liens qui unissent les nations entre elles; leur souveraineté n'est pas un droit absolu; elle est limitée par le droit international. Quelques états relativement civilisés ont essayé à différentes époques de s'isoler complètement : ainsi l'Égypte dans l'antiquité, le Japon et le Paraguay dans les temps modernes. Mais le droit international actuel ne tolère plus cet exclusisme. La reconnaissance pratique de la liberté de faire du commerce et de voyager n'a lieu malheureusement que d'une manière fort lente et à la suite de beaucoup d'efforts. — L'exclusion des étrangers pour cause de religion, comme cela fut le cas au Maroc et à Bockara, à l'égard des chrétiens, doit également être réprouvée avec énergie. V. plus haut, art. 163.

382

Chaque état a le droit d'interdire l'entrée de son territoire à certains étrangers pour motifs politiques ou judiciaires.

1. L'exclusion de certains étrangers doit être motivée par l'ordre, la sûreté ou le bien public, sinon elle serait en contradiction avec le principe de la liberté des relations internationales. L'appréciation de ces motifs appartient à l'état, qui est seul appelé à exercer la souveraineté dans les limites de son territoire.

383

Chaque état est autorisé à expulser, pour motifs d'ordre public, les étrangers qui résident temporairement sur son territoire. S'ils y ont établi un domicile fixe, ils ont droit à la protection des lois au même titre que les nationaux.

1. Le droit d'expulser les étrangers n'est pas un droit absolu de l'état; l'admettre serait de nouveau porter atteinte au principe de la liberté des relations internationales. L'état n'est le maître absolu ni du territoire ni des habitants du pays. L'ancienne théorie, se fondant sur le principe du moyen âge que l'état est propriétaire du territoire, en avait abusivement déduit l'idée de la souveraineté illimitée de l'état. On reconnaît cependant presque partout à l'état la faculté d'expulser les étrangers par simple mesure administrative, et sans que les personnes atteintes par cette mesure puissent recourir aux tribunaux.

384

Lorsqu'un gouvernement interdit sans motif l'entrée du territoire à un étranger dûment légitimé, ou l'expulse sans cause et avec des formes blessantes, l'état dont cet étranger est citoyen a

le droit de réclamer contre cette violation du droit international, et de demander au besoin satisfaction.

1. L'état peut être aussi atteint en la personne des ressortissants qu'il a mission de protéger. L'expulsion arbitraire peut amener des représentations diplomatiques; la partie lésée a toujours le droit de demander aide et protection à son consul ou de provoquer l'intervention de l'envoyé de son pays.

385

Il appartient à la législation de chaque état de déterminer si et à quelles conditions les étrangers peuvent acquérir des propriétés foncières dans le pays ou exercer une profession.

1. Le droit international n'a pas à se prononcer là-dessus. Ces questions rentrent dans le droit public ou constitutionnel de chaque état, à moins qu'elles n'aient été réglées par des traités entre les divers états. En Europe et en Amérique, les étrangers ont été de nos jours à peu près complètement assimilés aux nationaux sous ce rapport. La Turquie, par la loi du 15 juin 1867, et l'Angleterre par une loi de 1870, ont enfin reconnu le droit des étrangers d'acquérir des immeubles dans le pays.

386

Les étrangers ont droit à la protection des lois et coutumes du pays pour leurs personnes, leurs familles et leurs biens.

1. Ce droit ne se comprenait pas aussi facilement au moyen âge; on refusait au contraire à cette époque de reconnaître aucun droit quelconque aux étrangers, à moins qu'ils ne fussent placés sous la protection spéciale de leur hôte, d'un patron, d'un propriétaire foncier ou, dans les villes, d'un bourgeois jouissant d'une certaine considération. Les étrangers ont droit aujourd'hui à la protection des lois au même titre que les citoyens du pays. On a aboli presque partout les privilèges des nationaux sur les étrangers dans les faillites; c'est toujours à la législation de chaque état à fixer l'étendue des droits des étrangers; mais l'état qui voudrait créer des privilèges en faveur de ses nationaux s'exposerait aujourd'hui aux réclamations de toutes les autres puissances.

387

Aucun état n'est tenu d'accorder aux étrangers des privilèges ou des droits personnels incompatibles avec la constitution ou les lois fondamentales de l'état. Il est fait réserve des droits des souverains étrangers ou de leurs représentants.

1. Un état dont la constitution ne tolère pas de noblesse, comme la Suisse et les États-Unis, ne peut reconnaître des droits spéciaux aux étrangers nobles. Un état où la noblesse a encore des privilèges, peut également refuser ces privilèges aux étrangers nobles, parce que la noblesse est dans ces pays une institution de droit public, établie par la constitution de l'état, et qui n'est pas susceptible d'extension en faveur des ressortissants d'un autre état. Il est cependant d'usage d'accorder aux étrangers de rang analogue les droits honorifiques dont jouit la noblesse du pays, et de traiter, même sur ce point, les étrangers à l'égal des nationaux.

387 *bis*.

Aucun état n'est autorisé à accorder le droit de siéger au sein de la représentation populaire aux citoyens d'un état étranger, lorsque ceux-ci résident dans leur patrie.

1. Il en résulterait des complications inextricables, et ce serait l'annulation de l'indépendance des états. La question a été souvent agitée lorsque la Grèce voulut accorder une représentation dans la chambre hellénique aux populations grecques de la Turquie. Le gouvernement anglais se prononça avec raison contre ces projets en 1862, et de nouveau en 1868. (Aegidi et Klauhold, Statsarchiv, n° 530-3361.)

388

Les étrangers sont tenus de respecter la constitution et les lois du pays où ils résident ; ils y sont astreints, non pas en qualité de citoyens de l'état, mais parce qu'ils doivent se soumettre aux autorités et au pouvoir du pays.

1. La règle est que la police et la justice de l'état s'appliquent également aux nationaux et aux étrangers, art. 3 du Code civil français. L'exterritorialité, dont il a été parlé à l'art. 135, forme l'exception. Les traités ou l'usage ont sanctionné encore diverses autres exceptions. Cependant le fait que les étrangers ne sont pas citoyens de l'état a des conséquences importantes et restreint à leur égard l'action des autorités du pays où ils résident. On doit en particulier tenir compte aux étrangers du fait qu'ils connaissent ou comprennent moins que les nationaux les lois ou les règlements de police.

389

Les étrangers qui séjournent temporairement dans un pays ne sont pas imposables. Ils doivent cependant payer comme les nationaux les droits prélevés à l'occasion de certains services

publics, et il peut être exigé d'eux une somme minime en échange du droit de séjourner dans le pays.

1. L'obligation de payer les impôts ordinaires suppose, ou bien que les contribuables sont domiciliés dans l'état, ou bien que les objets imposés (biens-fonds, établissements commerciaux ou industriels) sont situés dans le territoire. — Les étrangers en voyage ou en séjour ne rentrent, dans la règle, dans aucune de ces deux catégories. S'il existe par contre des impôts de consommation, ou si on impose les marchandises qui traversent le pays, les étrangers devront payer ces contributions, parce qu'ils consomment des vivres et font transiter des marchandises au même titre que les nationaux.— Plusieurs pays n'accordent de permis de séjour que contre le payement d'une taxe minime.

390

Les étrangers qui sont établis dans le pays ou qui y possèdent des immeubles, sont dans la règle soumis au même titre que les nationaux aux impôts ainsi qu'aux contributions foncières.

1. V. art. 376.

391

Les étrangers ne peuvent être astreints au service militaire. Il pourra être fait exception à cette règle si cela est nécessaire pour défendre une localité contre des brigands ou des sauvages.

1. Le service militaire est de son essence une obligation civique et politique; on ne peut donc le séparer de la qualité de citoyen de l'état. Or, comme on n'accorde pas dans la règle des droits politiques aux étrangers, il ne peut non plus leur être imposé des charges civiques. Si on les contraignait à servir sous les drapeaux d'un état étranger, ils pourraient se voir forcés de verser leur sang pour une cause qui leur est indifférente, ou pour des intérêts opposés à ceux de leur patrie. Les étrangers établis dans le pays ne peuvent être appelés au service que s'il s'agit d'augmenter les forces d'une localité pour lutter contre des peuplades incivilisées ou contre des brigands ; ils ne peuvent plus l'être s'il s'agit d'une guerre politique.

2. Des sujets, anglais ayant été contraints, pendant la guerre civile américaine, d'entrer dans la milice de l'état de Wisconsin, en raison du fait qu'ils y avaient exercé le droit de vote, l'Angleterre réclama, parce qu'ils n'étaient nullement devenus pour cela citoyens américains, et qu'en leur qualité d'étrangers ils n'étaient point astreints au service militaire. Dép. de lord Lyons, du 29 novembre 1862. (Statsarchiv d'Aegidi et Klauhold, 1941.) Le bien fondé de la réclamation fut reconnu en principe.

3. Pendant le siège de Paris, l'armement de toute la population masculine, et les menaces dont certains habitants des quartiers excentriques de la capitale firent usage envers les étrangers, pour les contraindre à entrer dans la garde nationale, ont donné également lieu à des réclamations auprès du gouvernement du 4 Septembre.

392

Les étrangers ont le droit de quitter librement et en tout temps le territoire.

1. Ce droit n'était pas reconnu en Europe au moyen âge. Il n'est plus contesté aujourd'hui que par quelques états barbares. Il est la conséquence du droit naturel des hommes de soutenir des relations entre eux.

393

Les biens faisant partie de la fortune ou de la succession d'un étranger peuvent, dans la règle, être sortis librement du territoire. L'état ne peut en retenir une partie ni les grever d'impôts spéciaux.

1. La plupart des états européens ont admis jusqu'à ce siècle des principes tout différents. Les capitaux qui quittaient le pays étaient soumis à un impôt; les successions revenant à des étrangers étaient bien plus chargées encore. Les souverains du moyen âge s'attribuaient souvent, à l'exclusion des héritiers étrangers, toute la portion de la succession qui se trouvait sur leur territoire. Ce droit était dit *jus albinagii*, droit d'aubaine. Lorsqu'il ne fut plus possible de refuser aux étrangers la qualité d'êtres pourvus de droits, on déclara la succession vacante. — La civilisation actuelle qualifie de barbarie ce mode de procéder et répudie le droit de détraction, le droit d'aubaine et la gabelle d'émigration, même dans les formes adoucies qu'ils avaient revêtues au commencement de ce siècle. Un grand nombre de traités ont eu pour but de les abroger, et de ce droit conventionnel est enfin sorti de nos jours un « principe international, » un droit reconnu par tous les états. L'introduction d'impôts de ce genre serait donc considérée aujourd'hui comme une violation de la liberté des relations entre les peuples et provoquerait les réclamations de la diplomatie.

2. Il reste cependant de nombreuses lacunes à combler pour régulariser la perception des droits de mutation sur les successions d'étrangers, et empêcher les doubles perceptions. Une loi française du 23 août 1871, p. ex., frappe d'un droit de mutation les valeurs mobilières étrangères appartenant à un étranger décédé et domicilié en France. Si cette succession s'ouvre à l'étranger, comme c'est le cas pour les successions des Suisses décédés en France (traité franco-suisse du 15 juin 1869, art. 5), le droit de mutation pourra être réclamé en France et en Suisse, ce qui paraît contraire à l'équité et aux saines notions de l'économie politique.

5. — Extradition et droit d'asile.

394

Chaque état a, en vertu de son indépendance, le droit d'accorder aux étrangers la faculté de séjourner sur son territoire. Ce droit de l'état de recueillir et de protéger les étrangers peut être exercé lors même que leur pays d'origine les réclamerait ou demanderait leur extradition.

1. V. art. 375. L'état qui persiste à accorder à des étrangers, malgré les réclamations de leur pays d'origine, le droit de séjourner sur son territoire, court le risque que ceux-ci soient déclarés déchus de leurs droits de patrie, et pourra se voir contraint de leur accorder la naturalisation.

395

L'obligation d'extrader les criminels en fuite ou de livrer aux tribunaux les personnes accusées d'un crime, n'existe qu'en vertu de traités d'extradition spéciaux, ou lorsque la sûreté générale l'exige.

L'obligation d'extrader doit, dans cette dernière alternative, ne se rapporter qu'aux crimes graves, et ne subsiste que si la justice pénale de l'état qui demande l'extradition offre des garanties suffisantes d'impartialité et de civilisation.

1. Les opinions sur l'obligation d'extrader et sur le droit d'asile sont encore très divergentes, tant dans la science que dans la pratique des gouvernements. On rencontre encore deux manières de voir diamétralement opposées. Les uns soutiennent que chaque état possède un droit d'asile illimité, droit qui peut être restreint seulement dans le cas où les parties ont conclu des traités d'extradition. Puffendorf, Martens, Story, les défenseurs de ce système, disent que les criminels n'ont pas violé l'ordre public de l'état qui leur offre un asile, et qu'ils ne peuvent, par conséquent, être poursuivis par ce dernier; que le droit pénal est territorial par essence, et non pas international; que l'état qui a donné asile au criminel n'est jamais sûr que la justice sera rendue comme il la comprend, et qu'il n'a, par conséquent, aucun motif de se mettre au service des tribunaux étrangers au détriment de sa propre souveraineté.

L'opinion contraire a trouvé de tout temps des représentants éloquents. Grotius, Vattel, Kant, etc., déclarent que l'intérêt général, la justice outragée,

la nécessité de punir les criminels, le danger pour la société de leur accorder une retraite facile d'où ils peuvent renouveler leurs attaques contre l'ordre public, font aux états un devoir de concourir d'un commun accord à l'administration de la justice pénale.

Un droit d'asile illimité constituerait, nous semble-t-il, un danger pour la sûreté et l'ordre publics, en présence surtout de la facilité et de la rapidité des communications.

L'intérêt général, et non pas seulement l'intérêt d'un pays donné, exige que les assassins, les grands faussaires et les grands voleurs soient punis. Un ministre français, M. Rouher, a formulé en quelques mots, dans un excellent discours prononcé au Corps législatif à la séance du 4 mars 1866, les motifs qui militent en faveur de l'obligation d'extrader les criminels : « Le principe « de l'extradition est le principe de la solidarité, de la sûreté réciproque des « gouvernements et des peuples contre l'ubiquité du mal. »

L'obligation absolue d'extrader compromettrait d'autre part d'une manière sérieuse les intérêts de l'humanité et de la liberté dans un grand nombre de cas. On ne doit pas oublier que bon nombre de crimes n'atteignent qu'un état déterminé et ne lèsent pas la société humaine, et que les défenseurs du droit d'asile mettent en avant plusieurs bonnes raisons dont il doit être tenu compte dans de certaines limites.

Lorsque, comme cela a été souvent le cas de nos jours, l'extradition a été régularisée par un traité, on doit naturellement appliquer les dispositions du traité. S'il n'y a pas de traité, on doit s'en tenir aux principes généraux que nous avons exposés plus haut. Mais comme ces derniers ne sont pas universellement reconnus, c'est à chaque état qu'appartient *en fait* le droit de déterminer quand et comment il se croit obligé d'extrader. Il est probable cependant que le monde civilisé ne tardera pas à admettre en cette matière certains principes communs, et à poser ainsi des limites à l'arbitraire des gouvernements.

Voir Robert de Mohl, Völkerrechtliche Lehre vom Azyle, dans le Statsrecht Voelkerrecht u. Politik I, p. 637 et ss. De Vigne dans la Revue de droit intern. de Gand, 1870, p. 191 et suiv. De Vigne considère comme conditions de l'extradition : 1° une infraction grave; 2° infraction tombant sous le coup de la loi pénale des deux pays.

396

Chaque état a le droit de donner asile sur son territoire aux personnes accusées de crimes politiques. Il n'est jamais tenu de les extrader ou de les expulser. Mais il a le devoir d'empêcher que ces personnes n'abusent de l'asile pour menacer l'ordre public et la sécurité des autres états, et doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir les actes de ce genre.

1. Les nouveaux traités reconnaissent tous la distinction, contestée par quelques criminalistes, entre les délits politiques et les délits communs. Les états qui se prononcent en principe pour l'extradition de tous les criminels, et même des criminels politiques, accordent cependant de fait un asile aux réfu-

giés pour lesquels ils ont des sympathies. Les crimes politiques sont nécessairement dirigés contre la constitution et le système politique d'un état donné; ils ne sont donc pas un danger pour les autres états. Il n'existe pas nécessairement de solidarité politique entre les divers gouvernements, et il peut arriver que les tendances et les principes de l'état qui demande l'extradition et de l'état qui donne asile à l'accusé, soient entièrement différents. Celui qu'on punit dans un pays comme coupable d'un crime politique, sera peut-être regardé ailleurs comme un martyr de la liberté; les autorités qui le poursuivent au nom du droit seront peut-être considérés dans un autre état comme ennemies du droit et de la justice. Sans même que les opinions soient aussi diamétralement opposées, on voit parfois les juges se laisser facilement influencer dans les procès politiques par la passion, l'ambition, la crainte du gouvernement ou d'un parti puissant. La justice, l'humanité, la bonne politique, se réunissent donc pour demander qu'on accorde asile et protection aux réfugiés politiques. Voir la déclaration française de 1841 dans Calvo, droit intern. I, § 379, page 485.

La difficulté la plus considérable réside dans le fait que le délit ou le crime politique peut se trouver connexe avec un crime ou délit de droit commun. On doit signaler à cet égard la proposition d'une commission néerlandaise, qui demandait l'insertion de la cause suivante dans les traités : « L'extradition « ne sera pas accordée pour les infractions commises pendant des troubles « politiques ou dans une lutte politique, si ces mêmes actes auraient été con- « sidérés comme excusables par le droit des gens dans le cas où ils auraient « été commis au cours d'une guerre. »

2. Mais l'état, en accordant un asile aux personnes poursuivies pour crimes politiques, doit empêcher qu'elles n'abusent de cet asile. Il doit protéger les réfugiés contre des poursuites; il ne doit pas leur offrir sur son territoire une base d'opérations pour continuer le crime politique. Le réfugié doit y trouver la sécurité et un asile dans le danger, mais il ne doit pas pouvoir continuer sans châtiment ses attaques contre la constitution et les droits du pays dont il a dû s'enfuir. L'état qui accorde un asile aux réfugiés doit veiller au maintien de la paix et des bonnes relations avec ses voisins. L'état qui mettrait à la disposition d'une troupe de brigands un lieu d'où ils pourraient plus facilement et avec moins de dangers exercer leur métier criminel, se rendrait gravement coupable envers ses voisins. L'état qui favorise les entreprises dirigées de son territoire contre un état voisin par des réfugiés politiques, peut également être rendu responsable par l'état menacé.

La loi belge du 30 mai 1868, autorise « l'expulsion du réfugié qui, par sa conduite, compromet la tranquillité publique. » C'est à ce titre que Victor Hugo fut engagé à quitter Bruxelles, pour avoir offert sa maison comme asile aux partisans de la Commune de Paris qui parviendraient à gagner la frontière. — La libre appréciation des conditions de chaque cas spécial ne peut être écartée. Le danger de s'en remettre à l'arbitraire des autorités chargées de statuer est moins grand que la possibilité d'une rupture avec les gouvernements étrangers, dans le cas où les égards internationaux ne seraient pas observés. — L'attitude respective de l'Angleterre, de la Belgique et de la Suisse, à l'occasion du séjour des réfugiés de la Commune de Paris sur leur territoire, est un exemple de la diversité des points de vue auxquels on peut se placer en cette matière, et des difficultés à résoudre lorsqu'il s'agit

d'individus qui sont poursuivis en partie pour délits communs, et en partie pour délits politiques.

397

Chaque état fixe lui-même les conditions auxquelles il accorde un asile aux fugitifs étrangers. Ces derniers n'ont pas le droit d'exiger qu'on leur accorde un asile.

1. Le fugitif ne peut pas, comme les autres voyageurs, en appeler à la liberté des relations entre les peuples, car cette liberté repose sur l'idée que les voyageurs ne possèdent pas de casier judiciaire. Un état ne peut être contraint à recevoir chez lui des criminels ou des personnes accusées d'un crime, parce que les étrangers de cette espèce peuvent, suivant les circonstances, menacer la sûreté des habitants ou de l'état lui-même. Mais l'état a cependant l'obligation morale d'agir avec humanité; le renvoi ou l'extradition des réfugiés politiques pourra donc, suivant les cas, constituer soit une violation du droit, soit une cruauté blâmable. Comme tempérament, on facilite parfois le départ pour un pays tiers disposé à accorder l'asile.

398

En cas d'abus, l'état qui a accordé un asile a le droit, et envers une puissance amie le devoir, de retirer au réfugié la permission de séjourner sur le territoire, ou de limiter ce droit de façon à écarter tout danger pour le pays d'origine du réfugié.

1. Ainsi, dans les cas peu importants, on exercera une surveillance sur le réfugié, ou bien on l'internera à une certaine distance de la frontière; dans les cas graves, il pourra devenir nécessaire de l'expulser en lui donnant l'ordre de se rendre dans un pays déterminé. C'est ainsi que la France a interné et même fait conduire à la frontière allemande ou belge, des carlistes compromis dans l'insurrection de 1872.

399

Un état n'est jamais tenu d'extrader ses nationaux et de les livrer aux autorités de l'état sur le territoire duquel ils ont commis un crime.

1. Cette règle est reconnue aujourd'hui, même par les états qui admettent l'obligation d'extrader tous ceux qui sont accusés de délits communs. Il en résulte un inconvénient grave pour l'administration de la justice criminelle, lorsque le pays d'origine ne punit pas les crimes commis à l'étranger par ses ressortissants. Ces derniers ne seront pas punis, bien qu'il eussent du l'être

d'après les principes généraux du droit pénal. Mais on préfère accorder ce petit avantage à quelques individus, et ne pas livrer ses nationaux aux autorités judiciaires étrangères. Une loi française du 25 juillet 1866 punit les crimes ou délits commis à l'étranger par des Français qui n'ont pas été punis à l'étranger. Voir *Billot* (A.) Traité de l'extradition, Paris, 1874, p. 39, 64, 398. Par contre, la commission royale d'extradition de la Grande Bretagne a émis l'avis qu'il était préférable d'accorder l'extradition même des sujets britanniques plutôt que d'introduire la punition en Angleterre des Anglais poursuivis à l'étranger (1878).

400

L'extradition a lieu, dans la règle, aux frais de l'état qui la demande. L'état qui accorde un asile doit par contre en supporter les conséquences pécuniaires.

1. Il ne s'agit naturellement que des frais auxquels les gouvernements ne peuvent échapper. L'état n'est tenu en effet de venir en aide aux réfugiés que s'ils ne peuvent subvenir eux-mêmes à leurs besoins.

401

L'extradition peut être conditionnelle.

1. *Exemples* : L'état qui accorde l'extradition exige que la personne extradée ne soit punie que pour un délit commun dont elle se sera rendue coupable, mais non pour un délit politique; ou bien il accorde l'extradition seulement si on lui garantit que la peine de mort ne sera pas appliquée. L'état qui accepte ces conditions est obligé de les respecter vis-à-vis de la puissance qui les lui a imposées.

L'extradition est dans la règle demandée par l'état poursuivant, et accordée par l'état où l'accusé a trouvé un asile. Mais il est possible que l'extradition soit offerte par ce dernier état, et même que l'état auquel l'offre est faite cherche un moyen de ne pas reprendre un criminel qui serait pour lui un embarras. Un gouvernement ne peut se refuser à recueillir ses propres ressortissants, art. 368; mais s'il cesse de les poursuivre, la culpabilité des réfugiés ne saurait concerner l'état qui leur a accordé un asile.

LIVRE VI.

DES TRAITÉS.

1. — Conditions essentielles et effets des traités.

402

Les états, en tant que personnes indépendantes, peuvent régler par des traités les questions qui les concernent spécialement, et créer ainsi entre eux un droit conventionnel au sens restreint.

1. Il faut distinguer les traités qui créent entre les parties contractantes un *droit purement conventionnel*, et les actes par lesquels plusieurs états formulent en commun une *règle générale et absolue*. Il y a dans ce dernier cas un *pactum instar legis*, une loi rédigée en forme de convention. Bon nombre de dispositions prises par les congrès internationaux ont ce dernier caractère, et sont par conséquent un *droit nécessaire* et non point un *droit conventionnel*. V. plus haut art. 12 et 13. Il ne sera question dans ce livre que du droit conventionnel proprement dit.

403

Chaque puissance indépendante est présumée capable de conclure des traités internationaux. Cependant, lorsqu'il est apporté des restrictions au droit d'un état de s'engager par traité, il doit en être tenu compte dans les relations des états entre eux.

1. Lorsqu'un état est placé sous le protectorat d'un autre, il se peut que le

droit de conclure des traités avec les puissances étrangères lui soit retiré en tout ou en partie. De même les droits des états qui font partie d'une fédération sont en général limités sous ce rapport; il leur est interdit de conclure certaines espèces de traités, tels que les traités d'alliance, de commerce, de douane, etc , et on réserve exclusivement ce droit au pouvoir central; ou bien on les force à se servir des représentants diplomatiques du pouvoir fédéral. Les traités conclus contre les règles ci-dessus ne sont pas obligatoires.

404

Pour que le traité oblige l'état, il faut que les personnes appelées à le conclure aient qualité pour représenter l'état.

1. Ceci s'applique tant au droit du souverain de représenter l'état (art. 116) qu'aux pouvoirs remis à l'envoyé qui doit préparer et signer le traité (art 159 et suiv.).

404 bis.

Le chef de l'État, lorsqu'il est tenu par la constitution d'obtenir le concours et l'assentiment des corps représentatifs (Sénat, Parlement, Conseil fédéral, Chambre des députés), n'est pas considéré, en droit international, comme capable d'engager l'État par un traité conclu sans ce concours et sans cet assentiment.

1. Voir en particulier l'étude très consciencieuse d'Ernest Meyer sur la conclusion des traités Leipzig, 1874. L'opinion contraire, à teneur de laquelle, en Angleterre surtout, on soutient que la couronne peut, par elle seule, obliger internationalement la Grande-Bretagne, et que l'exécution seule d'un grand nombre de traités est impossible sans le consentement du Parlement, cette opinion contraire entraîne un conflit contre nature entre le droit international et le droit public national, sans donner la solution de ce conflit. Le roi, qui a besoin du concours de la représentation du peuple, ne peut pas davantage lier l'État sans ce consentement que tout autre chef qui voudrait jouer le rôle de roi sans être roi. La Constitution impériale allemande art. 2 connaît l'assentiment (le plus souvent préalable) du Conseil fédéral et la ratification postérieure du Reichstag; elle les réclame tous les deux pour que l'Empire soit lié par un traité conclu par l'Empereur, lorsque le contenu de ce traité rentre dans le domaine sur lequel l'Empire est compétent pour légiférer. En France, la loi constitutionelle du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics accorde (art. 8) des pouvoirs plus étendus au Chef de l'État : « Le Président « de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux « Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les trai- « tés de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux « qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de propriété des Fran-

« çais à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux « chambres... Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans « l'assentiment préalable des deux Chambres ».

405

Lorsqu'une personne qui n'avait pas reçu les pouvoirs nécessaires a préparé et signé un traité au nom de l'état, l'état n'est pas lié par le traité, tant qu'il ne l'a pas ratifié. L'autre partie peut se dégager jusqu'à ce moment, à moins qu'elle n'ait renoncé à cette faculté.

1. On nomme en général *sponsiones* les traités conclus au nom d'un état par des personnes dont les pouvoirs ne sont pas en règle, dans l'espoir qu'une ratification interviendra postérieurement. Le terme de *sponsio*, qui désignait à Rome une obligation formelle basée sur le droit strict, est assez mal choisi pour désigner des traités de nature fort douteuse ; nous commettons du reste la même erreur en donnant parfois le nom de « pactes » aux traités qui sont obligatoires pour les états contractants.

406

Lorsque l'état ne ratifie pas le traité conclu en son nom par une personne qui n'a pas reçu les pouvoirs nécessaires, ce traité doit être considéré comme n'ayant jamais existé.

1. L'état n'est pas valablement obligé, parce qu'il n'était pas valablement représenté, et parce que celui qui a agi en son nom (*sponsor, negotiorum gestor*), agissant en qualité de simple citoyen, ne peut pas trancher les questions de droit public. S'il a trompé l'état étranger en lui faisant croire que ses pouvoirs étaient en règle, il peut être rendu responsable de son acte et puni. Mais cela n'a aucune influence sur la validité du traités. — Les Romains admettaient des principes tout différents à l'égard de leurs féciaux; le *sponsor* était personnellement responsable de l'exécution du traité conclu par lui, et en cas de non-ratification, il était livré à l'autre contractant. Le système suivi par des états modernes est plus logique, en ce qu'il tient compte davantage du caractère public des traités. — Il faut ajouter qu'un gouvernement peut conclure un traité pour compte d'un autre état et s'engager à le faire ratifier par ce dernier.

407

L'état qui a retiré un avantage du traité conclu en son nom par une personne qui n'avait pas qualité pour le représenter, doit, en

cas de non-ratification du traité, et autant que les choses le permettent, restituer ce qu'il a reçu sans cause.

1. *Exemple :* Une personne a négocié pour un état le rachat de prisonniers de guerre et payé préalablement une certaine somme : le traité n'est pas ratifié ; les prisonniers ne sont pas mis en liberté ; la somme perçue doit être restituée. — Le gouverneur d'une colonie accorde à un état étranger, en échange de certains avantages commerciaux, le droit de fonder une station dans la colonie ; le traité n'est pas ratifié ; la station maritime doit être supprimée. Mais lorsqu'un état a, dans l'espoir que le traité serait ratifié par l'autre partie, renoncé momentanément à certains avantages, cet état pourra difficilement recouvrer, en cas de non-ratification, les avantages qu'il a perdus ; il devra supporter les conséquences de son imprévoyance. L'exemple des Samnites vaincus parce que les Romains refusèrent de ratifier la paix conclue par leur armée prisonnière, est un avertissement salutaire.

408

On admet qu'un état conserve sa libre volonté, lors même qu'il est forcé, par sa faiblesse ou par la nécessité, de consentir au traité que lui dicte un autre état plus puissant.

1. Les menaces sérieuses entraînent en droit civil la nullité des contrats. On admet en droit international qu'un état est toujours libre et sait ce qu'il veut, pourvu toutefois que ses représentants soient libres. Le droit public aussi reconnaît du reste la nécessité des faits accomplis ; il n'est au fond que la réglementation de l'ordre public reconnu nécessaire. Si donc ce qui est nécessaire se présente sous une forme comminatoire, cela ne saurait avoir pour conséquence la nullité du traité. Ce principe est spécialement applicable aux traités de paix. (V. plus bas, livre VIII, chap. 9.) S'il était permis d'en attaquer la validité parce que l'un des états contractants n'aurait pas eu sa libre volonté et n'aurait signé que par crainte ou à la suite de menaces, les conflits entre les nations n'auraient pas de fin et la paix ne serait jamais assurée.

409

Si cependant les personnes qui représentent l'état à la signature d'un traité ne jouissent pas de leur libre volonté, soit par suite d'aliénation mentale ou de l'impossibilité pour elles de se rendre compte de leurs actes, soit parce qu'il est fait usage envers elles de violence ou de menaces sérieuses et immédiates, ces personnes ne sont pas susceptibles de prendre au nom de leur gouvernement des engagements obligatoires.

1. Lorsque l'envoyé qui a reçu les pouvoirs nécessaires pour signer un

traité est atteint de démence ou se trouve dans un état d'ivresse tel qu'il ne sait plus ce qu'il fait, l'état n'est pas obligé par la signature de son envoyé. La signature d'un souverain n'oblige pas non plus l'état, si on lui a conduit la main en usant de violence envers lui, ou si on l'a contraint de signer en le menaçant de mort; ou bien si, comme à la diète de Pologne, la ratification d'une assemblée est extorquée en faisant occuper par des troupes les abords de la salle et en menaçant les votants de la mort ou de la prison. Dans tous les cas ci-dessus, le traité est nul, non pas parce que l'état n'a pas sa libre volonté, mais parce que cette liberté fait défaut aux représentants de l'état.

410

L'obligation de respecter les traités repose sur la conscience et sur le sentiment de la justice. Le respect des traités est une des bases nécessaires de l'organisation politique et internationale du monde.

En conséquence, seront nuls les traités qui portent atteinte aux droits généraux de l'humanité ou aux principes nécessaires du droit international.

1. Il y a longtemps qu'on discute la question de savoir sur quoi repose l'obligation de respecter les traités. Le droit international ne peut pas, comme le droit civil, éluder la question en indiquant un article de loi. Cette obligation ne repose pas, suivant nous, sur la libre volonté des états. Il n'est pas exact de prétendre que la liberté de vouloir peut aussi se manifester dans la volonté de s'obliger; car si la volonté de s'obliger venait à changer, le traité serait une lettre morte. L'homme libre ne peut et ne doit pas renoncer à sa liberté de vouloir; elle l'accompagne pendant toute la vie; elle est une partie de sa personne, une partie de son existence; il ne peut et il ne doit pas tuer la liberté de vouloir en invoquant cette même liberté. La liberté individuelle ne peut du reste pas créer le droit; elle n'est pas la cause première du droit. Si cela était, il suffirait de vouloir quelque chose pour que cette volonté se transformât en droit. Il serait alors possible, en droit privé, de conclure par exemple un mariage pour un an, de transmettre la propriété d'immeubles sans transcription aux registres fonciers, de s'obliger conformément aux lois de change sans respecter les formes exigées par ces lois. Or, cela ne peut être admis ni en droit privé ni en droit international. L'obligation de respecter les traités n'est donc pas la conséquence de la liberté de vouloir; elle est la conséquences des principes *nécessaires* sur lesquels repose l'organisation de l'humanité. La volonté des personnes et même des états n'est pas la cause et la source primordiale du droit; elle ne vient qu'en seconde ligne. La volonté des parties n'a pour conséquence la création d'un droit que si elle est conforme aux principes communs et généraux du droit, et si elle reste dans les limites prescrites par le droit. L'obligation de respecter les traités est elle-même un principe nécessaire; elle est nécessaire parce que sans cela la sûreté des relations entre peuples et la paix seraient impossibles. C'est en elle que se manifeste la stabilité du droit. Qu'on supprime le respect des traités et de la parole

donnée, et le droit lui-même croûlera au milieu de la tempête des opinions opposées et des intérêts contradictoires. Exprimer sa volonté, c'est pour un état faire acte de liberté; respecter les traités, c'est faire acte de fidélité, et respecter ce que la liberté a créé.

411

Sont contraires aux droits reconnus de l'humanité, et nuls par conséquent, les traités qui :

a) Introduisent, étendent ou protègent l'esclavage (art. 360 et suivants) ;

b) Refusent tous droits aux étrangers (art. 381 et suiv.) ;

c) Sont contraires à la liberté des mers (art. 307 et suiv.);

d) Prescrivent des poursuites pour opinions religieuses.

1. Il a déjà été question plus haut des cas énumérés sous litt. *a*) *b*) et *c*). Le quatrième cas est un produit moderne. L'humanité accorde aujourd'hui à la liberté religieuse une valeur assez considérable pour admettre qu'un état a le droit de ne pas exécuter le traité par lequel il se serait engagé à persécuter certaines confessions religieuses; le temps des croisades est passé. — La question change de face lorsqu'une secte, comme par exemple les Mormons, cherche, sous un prétexte religieux, à renverser les bases de l'ordre social ou à troubler l'ordre public. — L'intervention des puissances européennes en Turquie se justifie par l'application de ce principe.

412

Sont contraires au droit international, et nuls par conséquent, les traités qui ont pour but :

a) L'établissement de la domination d'une puissance sur le monde entier ;

b) La suppression violente d'un état viable, et qui ne menace pas le maintien de la paix.

1. Voir art. 98 et suivants.

413

Les traités qui tendent à abroger ou à modifier la constitution ou les lois d'un état ne constituent pas nécessairement une violation du droit international, lorsqu'ils ont été conclus par les représentants de l'état; mais ils seront dans certains cas inexécutables et resteront sans effet.

1 Le droit international n'oblige que l'état dont les représentants ont conclu le traité, et admet que c'est à l'état à réaliser, en modifiant sa constitution ou ses lois, les promesses faites par le traité. Mais on peut concevoir le cas où l'exécution du traité rencontrerait de la résistance dans le pays; dans ce conflit, le droit international ne doit pas nécessairement avoir la préférence sur le droit constitutionnel. Car on pourrait de cette façon renverser la constitution d'un pays et réduire à néant les libertés des citoyens. La résistance constitutionnelle à l'exécution du traité doit être reconnue et sanctionnée par le droit. On doit cependant faire une exception pour les traités de paix, parce qu'ils sont l'expression de la nécessité des faits. V. art. 706.

414

Les traités dont le contenu est en contradiction avec des traités conclus précédemment avec d'autres états, sont nuls dans la mesure en laquelle l'état dont les droits antérieurs sont menacés s'oppose à leur exécution.

1. Les traités de ce genre ne sont pas nuls d'une manière absolue, mais seulement d'une manière relative. Ils conservent toute leur efficacité lorsque l'état dont les droits antérieurs sont lésés, ne s'oppose pas aux modifications amenées par le traité. Mais, en cas de conflit, le droit conventionnel le plus ancien doit avoir la préférence.

415

Chaque état doit respecter même les conditions onéreuses et les engagements dont l'exécution serait blessante pour son amour-propre. Un état peut cependant considérer comme nuls les traités incompatibles avec son existence ou son développement.

1. Le fait qu'un traité est dangereux ou préjudiciable n'empêche pas qu'il ne soit obligatoire. Il n'y aurait plus de droit conventionnel, et par conséquent plus de paix et d'ordre possibles, si l'on voulait accorder à chaque partie contractante le droit de ne pas respecter les conditions onéreuses d'un traité. Mais l'obligation de respecter les traités doit, conformément à la nature des choses, cesser dès qu'elle compromet l'existence des états et leur développement nécessaire. Le droit conventionnel doit s'effacer devant ces droits primordiaux et inaliénables. V. art. 460. Rem.

416

La validité des traités est indépendante de la forme du gouver-

nement des états contractants, de leur religion ou de celle de leurs représentants.

1. On admettait au moyen âge que les traités conclus avec des infidèles n'étaient pas obligatoires. Au XVIIe siècle encore, l'Église romaine et certains évêques catholiques prétendaient que les princes catholiques n'étaient pas liés par les promesses qu'ils avaient faites à des princes hérétiques. Le droit international actuel considère l'obligation de respecter les traités comme un devoir général, basé sur la conscience humaine, et obligeant au même titre les chrétiens et les mahométans, les juifs ou les bouddhistes.

2. La forme du gouvernement des états, importante pour savoir qui doit les représenter, n'exerce par contre aucune influence sur la validité des traités. Les républiques et les monarchies, les monarchies constitutionnelles et les monarchies absolues, les aristocraties et les démocraties peuvent régler par des traités les rapports qu'elles soutiennent entre elles.

2. Forme des traités.

417

Les déclarations d'un état, même si elles sont faites à un autre état, ne prennent le caractère de traités que :

a) S'il en résulte d'une manière évidente l'intention de s'obliger ;

b) Si l'autre état a accepté la promesse résultant de la déclaration.

1. Lorsqu'un état indique ses intentions dans des circulaires diplomatiques ou autrement, il n'en résulte pas un traité, pas plus qu'il n'y a contrat obligatoire lorsqu'un simple citoyen communique ses projets à ses amis. Il faut *l'intention de s'obliger*. V. art. 443. Rem. 3.

Mais les déclarations faites dans l'intention de tromper sont de nature à ébranler la confiance dans la véracité et la loyauté du gouvernement duquel elles émanent.

2. Même des *déclarations réciproques et identiques* de deux États sur leur politique n'ont pas le caractère obligatoire de traités, lorsqu'il résulte clairement des circonstances et de la nature de la formule employée, que les deux États ont entendu seulement exprimer leurs intentions actuelles et leurs opinions, mais n'ont pas voulu contracter un engagement.

418

Lorsque, dans le cours d'une négociation, les divers états sont

tombés d'accord sur certains points, il n'y a encore qu'un projet de traité; aucune des parties n'est liée.

1. Les parties peuvent cependant convenir expressément de considérer comme obligatoires les dispositions qu'elles ont admises en commun.

419

La signature du protocole définitif ou du document spécial contenant le traité, par les envoyés ou agents munis des pouvoirs des états contractants, oblige les états représentés, lorsqu'elle a été faite sans conditions ni réserves. Toutefois la ratification du traité peut être considérée comme ayant été réservée dans certaines circonstances, sans que cela doive être expressément mentionné.

1. Lorsque les représentants des états ont reçu les pouvoirs nécessaires pour conclure définitivement le traité, la signature du protocole ou du document spécial dans lequel le traité a été consigné, oblige définitivement les parties contractantes. Cela n'exclut pas la possibilité de conclure des traités sur parole; cependant l'usage veut que les traités soient rédigés par écrit, parce qu'il n'est pas facile de reconnaître et d'interpréter des traités conclus verbalement. L'usage des traités rédigés par écrit est tellement enraciné aujourd'hui, que l'on ne croirait plus guère à l'existence d'un traité conclu d'une autre manière, et qu'il serait fort difficile de prouver qu'il a été réellement conclu.

2. Il est d'usage de réserver expressément la ratification du traité; la signature du traité ne suffira donc pas pour le rendre obligatoire. Mais la réserve de la ratification résulte souvent des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, et dans ce cas, il n'est point nécessaire qu'elle ait été formellement mentionnée. La question a été jadis très controversée. Aujourd'hui la tendance est de présumer que la ratification a été réservée, en raison de la grande importance des traités pour la vie des nations. V. Holtzendorff, Encycl. I, p. 793. S'il est réservé que chaque partie remettra à l'autre son exemplaire du traité, cela équivaut également à la réserve de la ratification, et celle-ci sera consommée par l'échange des divers exemplaires du traité.

420

Le refus non motivé de ratifier un traité peut, suivant les circonstances être considéré comme contraire aux convenances, porter profondément atteinte au crédit d'un état, et mettre en péril les rapports de bonne amitié qui existaient entre les contractants; mais ce refus ne doit jamais être considéré comme une violation du droit, même lorsque la personne chargée des négociations a

agi dans les limites de ses pouvoirs et a signé le traité conformément aux instructions qu'elle avait reçues.

1. Quelques publicistes anciens ont prétendu que la ratification ne pouvait pas être refusée, lorsque l'agent chargé de la conclusion du traité avait montré ses pouvoirs et n'avait pas dépassé ses instructions; ils en appelaient au droit privé et procédaient par analogie. Mais en raison de l'énorme importance des traités internationaux et de l'obligation de donner aux envoyés une procuration générale afin de leur laisser la liberté d'agir suivant les circonstances, la réserve de la ratification signifie évidemment le droit d'examiner encore une fois les dispositions du traité.

La ratification, qu'elle ait été expressément stipulée ou que l'usage ait permis de la passer sous silence comme évidemment réservée, signifie que l'autorité suprême de l'Etat, avant de prendre une décision définitive, entend avoir encore l'occasion d'examiner si elle entend décidément engager l'État. Parmi les auteurs récents, *Amari*, Diritto internat. § 761 et 55, s'exprime dans le même sens. Il rappelle qu'en 1841 le roi des Pays-Bas a refusé sa ratification au traité douanier avec la Prusse, et que, la même année, le traité anglo-français sur le droit de visite n'a pas été ratifié par la France, et il émet l'avis que ce droit de l'État s'explique surtout par la circonstance que la conclusion d'un traité est un acte de souveraineté. — Comme exemple récent, on peut citer encore le rejet du traité de commerce franco-italien par la Chambre des députés de Versailles en 1878.

421

Lorsque le traité a été ratifié, les effets en sont reportés, à moins de conventions contraires, au moment de la signature du protocole final par les envoyés ou agents des états contractants.

1. Cette règle est l'expression d'un usage reçu par les nations. Elle se fonde sur le fait qu'au moment de la signature du traité, la position respective des états est définitivement régularisée; la ratification, qui survient quelques jours plus tard, a seulement pour but de lever le dernier obstacle à l'exécution immédiate du traité. — La ratification doit donc être considérée comme ayant eu lieu, de la volonté des parties, à l'instant de la signature du protocole définitif.

2. Cependant des exceptions à cette règle se rencontrent dans les derniers temps. Le traité de paix, en 1856, porte la date de l'échange des ratifications.

3. L'exécution du traité ou les autres actes indiquant la volonté des parties équivalent à la ratification.

422

Les traités peuvent être conclus sous toutes les formes qui peuvent servir à formuler les intentions des états contractants.

1. Il est actuellement d'usage de rédiger les traités par écrit. On peut cependant conclure des traités verbalement, ou même, comme cela arrive en temps de guerre, conclure des traités sur de simples signaux. V. art. 419. Rem.

423

Lorsque le traité doit être rédigé par écrit, on peut ou bien signer en commun un protocole, ou bien rédiger un acte en plusieurs doubles revêtus chacun de la signature des fondés de pouvoirs ou des souverains des divers états contractants, ou bien remettre à l'état auquel le traité confère certains droits une déclaration signée par les représentants des états qui s'obligent envers lui à certaines prestations.

1. Dans ce dernier cas, il faut que l'intention de s'obliger soit clairement exprimée, car sans cela on doit présumer que les états qui ont signé la déclaration n'ont pas entendu conclure un traité, mais simplement notifier leurs intentions. V. 178.

424

Il n'est point nécessaire de porter les traités à la connaissance du public pour les rendre valables et exécutoires, quoique la publicité d'un traité soit une garantie de son exécution.

1. Les traités secrets sont encore aujourd'hui inévitables dans certaines circonstances; il peut aussi être nécessaire de tenir secrètes certaines dispositions d'un traité. La population n'est évidemment pas liée par un traité qu'elle ne connaît pas, pas plus qu'elle n'est tenue de respecter une loi secrète. Mais l'état qui connaît le traité secret et s'est engagé à le respecter doit l'exécuter; il est obligé envers l'autre contractant, au même titre que si le traité eût été public, à moins de disposition contraire dans la constitution.

3. — Moyens d'assurer l'exécution des traités. — Garanties.

425

Le serment est, au point de vue religieux, une garantie que le traité juré sera exécuté; il n'en est pas une en droit. La parole d'honneur n'a également qu'une importance morale.

1. Le serment était encore généralement en usage au XVII[e] siècle. On ne l'emploie aujourd'hui que vis-à-vis des peuples barbares, aux engagements desquels on n'a confiance que si la crainte de la Divinité vient s'ajouter à l'autorité du droit. Les papes ayant souvent délié les souverains de leur serment, on a parfois inséré dans les traités entre états européens une clause portant que les contractants ne pourraient pas demander au saint-siège d'être déliés de leur serment, et que si cette libération était accordée, elle resterait sans effet. Ex. : Le traité de cession conclu par l'Espagne en 1703. — Un exemple curieux d'un traité conclu sous parole royale, et qui ne fut pas respecté, est le traité de 1659 entre la France et l'Espagne, mentionné par Laurent. *Études sur l'histoire de l'humanité*, XI, 424, 434.

426

Lorsqu'un état donne des otages pour l'exécution d'une convention, ils peuvent être retenus jusqu'à l'exécution du traité ou jusqu'à ce que cette exécution soit suffisamment assurée. Une fois ce but réalisé, les otages ne peuvent pas être retenus sous prétexte que d'autres questions sont encore pendantes entre les deux états. Si le traité n'est pas exécuté, on doit se borner à interdire aux otages le retour dans leur pays.

1. On se croyait jadis autorisé à mettre à mort les otages en cas de non-exécution des traités. Le droit international ne reconnaît plus cet usage, et le considère depuis longtemps comme un acte de barbarie.

427

Lorsqu'un état se saisit lui-même de certaines personnes pour s'en servir comme d'otages, il doit pourvoir à ses frais aux besoins des otages et les traiter conformément à leur rang.

428

Lorsqu'un état, voulant assurer l'exécution d'un traité, se fait constituer une hypothèque dans le sens donné à ce mot par le droit public, en se faisant accorder l'autorisation d'occuper une place forte ou toute autre partie du territoire, ce droit d'occupation dure jusqu'à l'exécution du traité ou jusqu'à ce que des garanties suffisantes de l'exécution du traité aient été fournies. S'il n'est plus possible de prévoir l'exécution du traité, le droit d'occuper provisoirement le territoire se transforme en souveraineté définitive.

1. Il ne peut être question ici d'hypothèques que dans le sens donné à ce mot par le droit public. Les hypothèques survenaient jadis plus fréquemment qu'aujourd'hui. Elles reposaient au moyen âge sur l'analogie des hypothèques constituées sur les propriétés foncières, et avaient même quelquefois pour seul but de garantir les créances pécuniaires d'un état contre un autre. Les villes du moyen âge ont presque toutes accru leur territoire en prêtant de l'argent sur hypothèque aux seigneurs du voisinage. On distingue avec soin aujourd'hui l'hypothèque de droit public de l'hypothèque de droit privé. Tout diffère chez elles : la forme en laquelle elles sont constituées, — là un traité, ici une inscription aux registres hypothécaires; — le fond même de l'obligation, — là le droit d'exercer la souveraineté territoriale, ici la possession d'une chose; — les effets, — là l'annexion, ici les enchères judiciaires et l'adjudication.

Les exemples les plus récents d'occupation de territoires pour assurer l'exécution d'un traité, se trouvent dans les traités de 1871 entre la France et l'Allemagne et dans le traité de Berlin 1878.

429

La prise de possession violente d'une partie du territoire étranger, à titre de gage destiné à garantir les créances publiques contre l'état auquel appartient ce territoire, n'est autorisée que dans les cas où la guerre elle-même est autorisée, à moins que l'état occupant ne soit suzerain de l'état occupé.

1. Lorsque l'état qui s'est engagé à constituer le gage résiste, la guerre est imminente; dans le cas contraire, la prise de possession du gage doit toujours être considerée comme un acte illicite. Le droit international ne doit donc autoriser ce moyen d'exécution que dans les cas où il est forcé de tolérer la guerre.

430

L'exécution d'un traité peut aussi être placée en tout ou en partie sous la garantie d'une tierce puissance.

1. Le traité par lequel un état se porte garant d'un traité conclu entre deux autres puissances, est un traité accessoire destiné à assurer l'exécution du traité principal. Pour que la garantie soit valable, il faut donc non seulement le consentement de l'état garant, mais le consentement des deux parties qui ont conclu le traité principal. Nul ne peut être contraint à placer un traité sous la garantie d'une tierce puissance, parce que l'indépendance de l'état sur lequel s'étend la garantie, peut par là être mise en danger.

431

Lorsque la garantie d'une tierce-puissance a pour seul but

d'assurer l'exécution du traité principal, le garant ne peut et ne doit intervenir que si :

a) Les conditions sous lesquelles l'intervention a été autorisée se rencontrent dans l'espèce, et

b) Si le garant est sommé d'intervenir par l'une des parties intéressées.

1. Il ne peut en être autrement, puisque les traités de garantie sont purement accessoires; l'intérêt des nations exige qu'on respecte l'indépendance des états en restreignant le droit des tiers d'intervenir. Le garant ne peut donc intervenir que si les événements l'exigent et si, en outre, la partie intéressée le lui demande expressément; sinon il devra laisser agir celle-ci comme bon lui semblera.

432

Si la garantie est stipulée non comme mesure accessoire, mais comme but spécial d'un traité, et a pour but d'assurer l'exécution d'une mesure générale prescrite par le droit international ou le droit public, les garants sont autorisés à prendre l'initiative de l'intervention, lorsque leurs propres intérêts sont lésés ou leur paraissent compromis.

1. On range sous le non de garantie deux choses fort différentes : *a*) le *traité accessoire* par lequel le tiers garant promet de secourir une des parties contractantes, et *b*) *le traité indépendant, principal*, par lequel un certain nombre de puissances prennent sous leur protection un certain ensemble de droits ou d'institutions sociales et politiques. Dans le premier cas, le droit et l'obligation d'intervenir dépendent de l'état en faveur duquel on a consenti à se porter garant de l'exécution du traité. Dans le second cas, le droit d'intervention étant stipulé en faveur des garants et dans leur intérêt, est indépendant des droits des autres états. Ainsi, par exemple, lorsque le pouvoir fédéral garantit la constitution des différents états de la confédération, il pourra intervenir sous certaines conditions et même sans avoir été appelé. Les puissances européennes, en garantissant, « dans l'intérêt de la paix européenne, » la neutralité de la Belgique (1839), ont évidemment acquis le droit d'intervenir contre toute puissance qui menacerait la neutralité ou l'indépendance de ce pays, lors même que leur intervention ne serait pas réclamée par les intéressés.

433

Si la garantie s'étend aux droits des citoyens d'un état, par exemple au maintien de certains établissements ou fondations pieuses, à certaines libertés consacrées par l'usage ou au libre exercice de certains cultes religieux, les personnes intéressées

peuvent demander l'intervention des garants, mais seulement lorsque les démarches tentées auprès de leur propre gouvernement sont restées sans résultat.

1. Tant que les moyens réguliers offerts par un état suffisent pour assurer le respect des droits des citoyens de cet état, il ne peut être fait appel à l'intervention des puissances qui ont garanti ces droits. C'est en effet à chaque état qu'incombe en première ligne la tâche de faire respecter le droit; l'intervention d'une puissance étrangère est en outre toujours dangereuse pour l'indépendance et la liberté des états, et doit être considérée comme un moyen extrême. Mais le droit des intéressés de faire usage des moyens qui leur sont accordés par les traités n'en subsiste pas moins. — V. Blumer, Schweiz. Bundesstaatsrecht, II, p. 204 et suiv. et l'arrêt du tribunal fédéral de 1878 relatif à diverses fondations pieuses du canton de Neuchâtel en Suisse. V. aussi le message adressé par le Conseil fédéral aux chambres suisses relativement au traité de Paris du 26 mai 1857.

Le garant n'est pas tenu d'intervenir, tant que celui en faveur duquel l'intervention doit avoir lieu n'a pas besoin d'être secouru; or, ce besoin n'existe pas tant qu'il peut encore se faire rendre justice d'une autre manière.

434

Le garant ne doit, s'il intervient, faire usage que de moyens proportionnés au but à atteindre et autorisés par le droit international.

1. Il ne peut recourir aux armes que dans les cas extrêmes et lorsque les moyens pacifiques sont insuffisants.

435

Le garant ne peut jamais exiger plus que ne demande la partie directement intéressée ; il doit se borner à appuyer les réclamations de celle-ci. Mais il ne peut et ne doit soutenir les droits des intéressés que dans la mesure en laquelle il les trouve bien fondés.

1. Personne n'est obligé de tenir plus qu'il n'a promis. Si donc l'état qui demande l'appui d'un autre élève des prétentions exagérées, on ne peut exiger des garants qu'ils appuient cette manière d'agir. L'interprétation du traité ne doit, du reste, pas être abandonnée à l'arbitraire des garants ; elle doit avoir lieu *bona fide*.

436

Si les deux parties recourent au garant d'un traité, celui-ci doit

accorder son appui à toutes deux dans la mesure en laquelle il reconnaît que leurs prétentions sont bien fondées.

437

Lorsque le traité ou l'article du traité garantis constituent une violation du droit, ou paraissent irréalisables, le garant n'est pas tenu de prêter son concours à l'exécution du traité.

1. L'obligation de respecter les traités ne subsiste que si le traité est conforme au droit international et à l'ordre reconnu ; les garants ne peuvent donc être forcés d'aller au delà de ces limites. Exemples :

a) Le traité ou l'article garantis sont contraires aux droits stipulés en faveur d'une tierce puissance en vertu d'un traité antérieur, et cette puissance s'oppose à l'exécution du nouveau traité;

b) Le traité viole des droits reconnus à tous les hommes, par exemple, la liberté des personnes ou la liberté du commerce;

c) Le traité est inconciliable avec les progrès du droit international, par exemple, il veut s'opposer à la libre navigation de fleuves ou de rivières ouverts au commerce international;

d) On n'est pas tenu de respecter strictement les dispositions vieillies contenues dans des traités d'une autre époque, quand le développement nécessaire de l'état et du droit constitutionnel l'exigent.

438

L'état en faveur duquel une tierce puissance a consenti à garantir subsidiairement l'exécution du traité, peut toujours délier le garant des engagements qu'il a contractés.

1. La règle ci-dessus ne saurait évidemment s'appliquer aux traités indépendants conclus dans le seul intérêt des garants ; elle ne se rapporte qu'aux traités accessoires ayant pour but de placer un autre traité (principal) sous la garantie de puissances tierces. V. art. 432. Rem.

439

Lorsque deux états ou plus ont garanti l'exécution d'un traité, chacun d'eux peut être sommé par les intéressés de leur venir en aide. Mais le garant interpellé a de son côté le droit, avant d'agir individuellement, de chercher à s'entendre avec les autres garants.

1. Dès l'instant où plusieurs états ont garanti le même traité, il se forme entre eux une espèce de solidarité, non seulement parce qu'ils poursuivent un

but commun, mais parce qu'ils sont obligés de s'appuyer et de se soutenir mutuellement pour chercher à atteindre le but qu'ils se sont fixé.

Il faut donc que les garants essayent toujours de s'entendre pour agir en commun, si toutefois les circonstances permettent un renvoi. Mais cette solidarité des garants peut avoir eu dès l'origine le sens que les garants ne pourront agir isolément tant qu'une action commune sera encore possible, et que par conséquent les intéressés devront s'adresser à tous les garants à la fois pour faire exécuter le traité.

440

S'il a été expressément stipulé que le traité était placé sous la garantie commune de deux états ou plus (garantie collective), et non pas sous la garantie de chacun de ces états pris isolément, les états garants doivent être tous ensemble sommés d'intervenir en faveur du maintien de l'ordre de choses garanti par eux. Ils doivent examiner en commun l'affaire, et intervenir en commun s'ils le jugent possible ou nécessaire. Si les garants ne peuvent tomber d'accord, chacun d'eux est autorisé et obligé *bonâ fide* à faire exécuter le traité conformément à l'interprétation qu'il lui donne.

1. La *garantie collective* se rencontre surtout lorsqu'il s'agit de protéger un ordre de choses que les nations sont convenues de respecter, par exemple, de garantir la neutralité d'un territoire, et rarement lorsqu'on veut assurer subsidiairement l'exécution d'un traité principal. — Il est contraire à la bonne foi de n'accorder qu'une valeur *morale* à la garantie collective, sous le prétexte qu'il est difficile aux garants de rester unanimes et que chacun des garants peut, en vertu de sa souveraineté, empêcher une action commune. Bien que les traités ne soient pas toujours observés, il faut cependant reconnaître qu'*en droit* ils sont obligatoires. Les états qui ont garanti la neutralité de la Belgique et ne la défendraient pas contre un agresseur, ne tiendraient pas leurs engagements, et se rendraient coupables d'une violation du droit. Comme il existe au fond de toute garantie collective un intérêt commun à tous les garants, chacun d'eux peut sommer les autres de faire usage de leur droit et de remplir leurs engagements. V. les explications données à la conférence de Londres, en 1867, sur la garantie collective de la neutralité du grand-duché de Luxembourg.

441

Lorsqu'un état se porte caution des engagements pris par un autre état, il s'oblige à exécuter lui-même ce qu'a promis cet autre état, dans le cas où ce dernier n'exécuterait pas le traité.

1. La caution doit être distinguée du garant. Le garant s'engage à user de son influence pour assurer l'exécution du traité, et à appuyer au besoin celui dont il s'est porté garant. La caution, par contre, s'engage à satisfaire subsidiairement aux engagements souscrits par le cautionné et à s'exécuter elle-même au besoin. Le cautionnement sera du domaine du droit privé, s'il a pour but d'assurer le payement d'une dette pécuniaire; il sera du domaine du droit public, s'il est relatif à un objet qui rentre dans le droit public.

4. — Des diverses espèces de traités.

442

Sont considérés comme traités internationaux :

a) Les traités relatifs à des questions de droit public conclus entre deux ou un plus grand nombre d'états ;

b) Les traités conclus entre les autorités inférieures ou les divers services administratifs de deux ou d'un plus grand nombre d'états, sur des matières relatives à l'exercice de leurs fonctions.

1. Dans la première classe, les états eux-mêmes sont parties contractantes; dans la seconde classe, ce rôle est rempli par les autorités inférieures ou les corporations existant dans un état, mais avec l'autorisation de ce dernier. Les deux espèces de traités s'occupent de matières faisant partie du domaine du droit public. Il en sera de même lorsque le traité a pour but de régulariser la position des citoyens d'un pays résidant à l'étranger, car l'état règle à l'extérieur, par des traités, les questions de droit privé, tout comme à l'intérieur il le fait par des codes, des lois ou des tribunaux. — Par contre, les traités dont le contenu est uniquement du domaine du droit privé ne rentrent pas dans la catégorie des traités internationaux, parce que les états qui les contractent agissent, non comme états, mais comme simples particuliers; les traités ayant pour but la conclusion d'un emprunt, d'une vente ou d'un échange rentrent dans cette dernière classe. Les traités ayant un caractère privé donnent simplement naissance à une créance ou à une dette fiscale. C'est seulement lorsque les traités de ce genre ont été placés sous la protection du droit international ou garantis par une puissance tierce, qu'ils tombent dans le domaine du droit international.

2. Rentrent *partiellement* dans la seconde classe les traités ayant pour but la régularisation des frontières, lorsque ce soin est laissé aux gouvernements provinciaux, les réquisitions judiciaires auxquelles il est donné suite sans exiger l'intervention de l'autorité suprême, les corrections de rivières dans les provinces, les traités passés avec les commandants de corps d'armée pour

le logement, la marche ou la nourriture de la troupe, les traités entre communes voisines appartenant à deux états différents et relatifs à des questions d'intérêt local et communal.

443

Ne doivent pas être considérés comme traités, parce qu'ils ne sont pas conclus entre deux états :

a) Les traités conclus par des souverains ou des dynasties souveraines, soit entre eux, soit avec les états étrangers, et relatifs à leurs prétentions personnelles ou dynastiques au gouvernement d'un pays ;

b) Les traités conclus entre un état et un particulier étranger relativement à certains services publics placés exceptionnellement sous la sauvegarde du droit international ;

c) Les traités conclus entre l'État et l'Eglise sur des matières politiques ou religieuses, et spéciatement les concordats des différents états avec le saint-siége.

1. Rem. à litt. *a*). Rentrent par exemple dans cette catégorie les traités conclus entre un état et un prince détrôné dans le but de le ramener au pouvoir; les traités destinés à assurer à une dynastie la possession du trône, ou ceux conclus avec un prince qui renonce à ses droits, ou encore les traités destinés à régler les questions de succession entre deux lignes d'une même dynastie ou entre deux dynasties appartenant à deux états différents. Si les deux branches ou les deux dynasties appartenaient au même état, la question n'aurait d'importance que pour le droit constitutionnel de cet état.

2. Rem. à litt. *b*). Exemple : Les traités des états allemands avec la maison de Tour et Taxis relativement à la régale des postes, tant que ces traités furent placés sous la garantie de la confédération germanique. Ces traités ont en général un caractère purement privé ; quelquefois ils rentrent dans le droit public d'un état ; mais il est bien rare que leurs effets dépassent les limites d'un état donné.

3. Rem. à litt. *c*). Les concordats conclus entre les différents états et le saint-père, comme chef et représentant de l'Église catholique romaine, ne sont pas des traités proprement dits, parce que le pape ne les a pas signées autrefois comme roi, mais comme chef de l'Église. Cependant on applique par analogie aux concordats les principes relatifs aux traités proprements dits, parce qu'ici deux personnes indépendantes, revêtues d'un caractère public, s'entendent sur des questions de droit public. Le droit international ne peut qu'imparfaitement protéger les concordats, parce que d'un côté l'état contractant peut faire usage de tous les moyens autorisés par le droit et peut même recourir à la force ; que de l'autre, si l'Église ne possède pas ces moyens, elle peut faire usage de ceux que l'autorité religieuse lui accorde, et qui ne sont pas placés sous le contrôle du droit international. Les concordats forment donc une

classe à part, et à laquelle les principes qui régissent les traités ordinaires ne doivent être appliqués qu'avec prudence.

Les concordats sont en principe obligatoires, tant pour l'État que pour l'Église; mais ce caractère n'est pas absolu, parce qu'il faut, plus encore que pour les traités internationaux, tenir compte des devoirs et du développement de l'État, comme aussi de la nature de l'Église. Les concordats ne sont dans la règle que des réglementations temporaires, faites d'un commun accord, des rapports entre l'Église et l'État sur les frontières où ils se meuvent et entrent souvent en conflit. En principe, l'État est tout aussi bien autorisé à régler ces questions seul et sans le concours de l'Église, que celle-ci à prendre des arrêtés religieux. Ce droit des deux parties ne se perd pas par suite du concordat. Les défenseurs de l'Église revendiquent pour elle le droit de renier, pour motifs religieux, tous les traités conclus par elle à des époques antérieures. Si l'on admet en faveur du libre développement de la vie religieuse le droit de dénoncer les concordats parce que la conscience religieuse ne se laisse pas lier à perpétuité par certaines formes extérieures, on doit aussi accorder ce même droit à l'État pour motifs politiques en vertu du devoir de celui-ci de veiller au bien du peuple. Si l'État doit accorder cette liberté à l'Église, l'Église à son tour ne peut la refuser à l'État, et il faut compter sur la bonne foi de tous deux. Il y a cependant certains points qui peuvent être fixés légalement et à titre perpétuel, parce qu'ils sont sans importance pour la religion, ou tout au moins ne sont pas nécessairement prescrits par elle, et, de l'autre côté, n'offrent aucun danger pour l'existence et le développement de l'état. Il est cependant difficile, par suite des considérations qui viennent d'être énumérées, de ne pas envisager les concordats comme une simple réglementation provisoire; ils cessent par conséquent d'être obligatoires dès qu'une des parties contractantes refuse de les respecter plus longtemps. V. l'article d'Hermann sur les *konkordate* dans le dictionnaire du droit public de Bluntschli et Brater.

La théorie ultramontaine sur les concordats a été développée avec une franchise et une hardiesse incroyable par la Civilta cattolica, organe du pape Pie IX et des Jésuites en 1872, dans les termes suivants : « Le pape a en tout temps le droit de retirer, lorsque le salut de l'Église le réclame, les concessions qu'il a faites dans un concordat et qui sont seulement des privilèges gracieux concédés par lui. Le prince laïque, par contre, reste encore, même dans ce cas, lié par ses engagements, car le pape est le souverain législateur de l'Église; le prince est son sujet. » Cette théorie repose sur le rêve de souveraineté universelle des papes, poursuivi par Grégoire VII et Innocent III. Elle ferme volontairement les yeux sur le développement laïque des états, auxquels seuls appartiennent l'autorité du droit et la souveraineté politique. Elle peut rencontrer quelque approbation de la part des moines confinés dans des couvents. Les peuples européens d'aujourd'hui la rejettent comme un produit du jugement erroné des prêtres et le résultat, à l'égard du monde réel, d'une ignorance qui n'est plus permise.

444

Les traités restent valables, quelles que soient la position ou la

force des états contractants ou les charges imposées à l'un des états en faveur de l'autre.

1. Un traité peut valablement être conclu entre l'état protecteur et l'état protégé, entre l'etat suzerain et l'état vassal, entre le pouvoir fédéral et l'un des états de la confédération. Le droit international conventionnel n'exige ni l'égalité des contractants ni leur indépendance complète.

2. Il n'est point nécessaire à la validité du traité que les prestations des deux parties se contre-balancent. Il est possible que l'état le plus fort s'engage à faire plus que l'état faible (par exemple s'il s'engage à défendre ce dernier). La position est moins simple si l'état le plus fort impose des conditions très dures à l'autre, sans qu'il soit stipulé de contre-prestations. Néanmoins le *fœdus iniquum* est valable et peut être l'expression exacte des nécessités de la situation.

445

L'objet des traités est aussi varié que les relations des états entre eux.

1. Donnons seulement quelques exemples : *a*) delimitations de frontières ; *b*) cessions de territoires ; *c*) succession au trône ou changements de gouvernement ; *d*) servitudes internationales ; *e*) traités de commerce ; *f*) traités de douanes et péages ; *g*) traités postaux, télégraphiques, de chemins de fer ; *h*) traités relatifs à des institutions ou établissements communs aux états contractants ; *i*) traités relatifs à l'émigration, aux passeports, au libre établissement ; *k*) traités d'extradiction ; *l*) traités d'alliance et de fédération ; *m*) conventions consulaires ; *n*) traités sur la compétence judiciaire en matière civile ; *o*) en temps de guerre, les traités relatifs aux levées de troupes, capitulations, échanges de prisonniers, suspensions d'hostilités, armistices, etc. ; *p*) traités de paix ; *q*) arbitrages.

5. — Des alliances en particulier.

446

On désigne sous le nom d'alliance le traité par lequel un état promet à un autre son concours et son appui dans la poursuite d'un but politique commun.

1. Les alliances ont lieu souvent pour le cas d'une guerre prévue ; elles sont défensives lorsqu'elles ont pour but de défendre les droits et l'ordre de choses

existant; ou bien alliances offensives, dans le cas où il faudra faire une guerre d'aggression; elles peuvent aussi être à la fois offensives et défensives. — Une alliance peut encore se conclure pour atteindre pacifiquement un but politique; on fera entrer dans cette catégorie les alliances tendant à provoquèr un congrès ou à lui imprimer une direction déterminée, ou les alliances par lesquelles deux états s'engagent à suivre la même ligne de conduite en général ou dans une affaire spéciale. Les alliances pacifiques ont cependant toujours pour but de suivre une politique commune, et ne se rapportent pas seulement à certaines institutions ou à certaines entreprises communes. On parle, dans ce dernier cas, de l'accord de deux états, car il n'y a pas d'alliance dans le sens strict du mot. La Sainte-Alliance de 1815 (v. art. 101) est le type le plus caractérisé de l'alliance pacifique.

447

La condition nécessaire de toute alliance militaire, c'est une guerre juste. Les traités dont le but serait d'attaquer en commun et sans cause légitime un état étranger, constituent une violation du droit international et ne sont pas obligatoires. Les alliés ne sont jamais obligés de prendre part à une guerre dont l'injustice est évidente.

1. Les alliances défensives ont pour but de défendre, soit le droit existant, soit tout au moins l'état de fait existant. Il n'est pas nécessaire qu'au moment de la conclusion du traité, un des alliés soit menacé d'une guerre. Les états qui veulent défendre à main armée leur neutralité peuvent, en effet, s'allier entre eux dans le but de faire respecter en temps de guerre les droits des neutres. Exemple : la neutralité armée de 1780 entre les puissances maritimes du Nord.

2. L'alliance offensive ne peut, comme la guerre elle-même, poursuivre qu'un but autorisé par le droit international. Elle est conclue pour faire respecter les droits acquis et actuellement existants, ou les droits nécessaires au développement de l'état. L'alliance offensive qui aurait pour seul but de faire des conquêtes et d'unir les forces de deux états pour en écraser un troisième, constituerait une violation flagrante du droit international.

3. Chaque alliance militaire repose sur la clause tacite que l'alliance doit être conforme aux principes du droit international; le secours promis devra être accordé seulement s'il est constaté que le bon droit est du côté de l'allié qui demande un appui. Jamais un allié n'est tenu de fournir des subsides lorsqu'il lui paraît évident que l'état auquel il les a promis agit injustement, soit en refusant d'exécuter ses promesses, soit en ouvrant sans motif la campagne contre un autre état. Refuser des subsides à ses alliés dans une guerre inique, ce n'est pas rompre l'alliance, c'est remplir un devoir imposé par le droit international.

448

L'obligation de venir en aide à ses alliés est tempérée et restreinte par la nécessité de se défendre soi-même. Un état n'est tenu de fournir des subsides que s'il peut disposer de forces auxiliaires en faveur de ses alliés.

1. Cette condition est implicitement contenue dans tous les traités d'alliance. Un état qui doit mettre en jeu toutes ses forces pour défendre son propre territoire contre les attaques de l'ennemi, ne peut pas se suicider pour venir en aide à un allié. Le premier et le plus grand devoir d'un gouvernement, c'est de sauvegarder l'existence de l'état. S'il peut le faire sans danger pour l'existence de l'état, alors seulement il pourra envoyer une partie de ses troupes au secours d'une puissance amie. Lorsque ma propre maison brûle, personne ne peut me forcer de courir chez le voisin pour éteindre. — Un état peut, il est vrai, abuser de ce principe et s'affranchir des engagements qu'il a contractés sous le prétexte qu'il doit veiller à sa propre conservation. Cela s'est déjà vu plus d'une fois et se verra souvent encore. Mais quelque blâmable que soit l'abus, le principe n'en reste pas moins inévitable et indiscutable; il faut seulement qu'il soit compris et appliqué de bonne foi. Lorsque des motifs stratégiques exigent la retraite de toutes les troupes alliées et l'abandon momentané du territoire d'un des alliés, cette mesure n'autorise pas l'état dont le territoire est livré sans défense à l'ennemi à sortir de la ligue, car cet abandon lui-même constitue un acte défensif. Si les alliés triomphent par suite de la concentration de leurs forces, tout sera rétabli dans son état primitif, et les maux qui sont résultés de l'occupation du pays par les ennemis pourront être réparés. — Le principe *ultra posse nemo tenetur* est, du reste, particulièrement applicable aux engagements contractés par les états. — L'attitude de l'Autriche, pendant la guerre franco-allemande, d'après les révélations du duc de Gramont, peut être citée comme exemple.

449

Les traités d'alliance doivent être interprétés et exécutés par les deux parties en toute sincérité, bonne foi et fidélité.

1. Ces considérations morales ne doivent jamais être écartées lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'un traité quelconque. A bien plus forte raison doit-on en tenir compte lorsqu'il s'agit d'alliances, c'est-à-dire de traités conclus par des puissances entre lesquelles l'amitié doit régner. Si les alliés se défient les uns des autres, l'alliance est une lettre morte et ne tardera pas à s'écrouler. Lorsqu'il s'agit de savoir si l'un des contractants peut demander l'appui de ses alliés et si ceux-ci sont tenus d'accorder des subsides (*casus fœderis*), chaque état est libre d'apprécier à sa façon les circonstances, et c'est là que la bonne foi est de la plus haute importance. Comme, en outre, il est très difficile de

fixer d'avance la nature, l'importance et la durée des subsides, on doit encore laisser à la bonne foi des gouvernements le soin de fixer, suivant les besoins du moment, l'étendue des secours qu'ils veulent donner à leurs alliés.

2. De même la question de savoir dans quelles limites un état qui compromet les intérêts de ses alliés en négociant avec l'ennemi, viole la foi jurée et manque de fidélité envers ses compagnons d'armes, ne saurait être tranchée juridiquement; il faut faire appel à la morale et à la bonne foi. La fidélité entre alliés ne subside, du reste, que si elle est à la fois un droit et une obligation réciproques.

6. — Quand les traités cessent-ils d'être obligatoires?

450

Les traités cessent de plein droit d'être obligatoires :

a) Lorsque la prestation stipulée par le traité a été exécutée;

b) Lorsque le traité a été conclu pour une durée déterminée et que le temps fixé est écoulé ;

c) Lorsque le traité a été conclu sous une condition résolutoire et que celle-ci se réalise.

1. Ces principes correspondent aux règles. également admises en droit civil.

451

Lorsqu'un traité a été conclu pour une durée déterminée, le maintien du traité est présumé si, de fait, les parties l'exécutent encore après l'expiration du terme fixé.

1. C'est ce qu'on pourrait appeler le renouvellement tacite du traité; ce renouvellement ne peut, du reste, avoir lieu que du consentement des deux parties, et les traités de ce genre peuvent toujours être librement dénoncés.

452

Le traité n'est plus obligatoire dès que tous les contractants sont d'accord d'en faire cesser les effets.

1. La fin du traité doit correspondre à son commencement. Un traité prend naissance par suite de l'accord des parties contractantes; il peut donc prendre fin pour les mêmes motifs. Le *mutuus dissensus* est la négation du *mutuus consensus* antérieur. On peut aussi, suivant les cas, déduire des actes

des deux états contractants l'intention de ne plus se considérer comme obligés par le traité.

453

L'état qui a obtenu des droits en vertu d'un traité, peut toujours y renoncer.

454

Le traité ne prend fin, par suite de la dénonciation d'une seule des parties contractantes, que si cela a été expressément réservé, ou si le droit de dénoncer le traité résulte des circonstances.

1. La nature du droit public exige l'admission du droit de dénoncer un traité dans certains cas, même lorsque ce droit n'a pas été réservé. Le bien des peuples peut être compromis par un traité, et une génération ne peut pas lier à perpétuité les générations subséquentes. Bien que les représentants d'un état puissent obliger celui-ci pour l'avenir, ce droit n'est pas absolu, et les représentants des états n'ont ni la prétention ni le pouvoir d'arrêter à jamais le cours des événements. L'éternité des traités est aussi absurde que l'éternité des constitutions. Toutes deux sont incompatibles avec la nature des choses, avec les changements qui surviennent au sein de l'humanité et des différents peuples; elles sont donc toutes deux en contradiction avec l'idée même du droit. V., art., 443 et suivants, des exemples de cas dans lesquels un gouvernement est autorisé à dénoncer un traité.

Stuart mill (Fornightly Review, du 1er décembre 1870, exprime la formule suivante : « Les traités par lesquels les peuples sont liés dans un sens qui « déroge d'une manière exceptionnelle aux principes du droit commun, peu- « vent être conclus seulement pour un temps indéterminé, et ont au plus la « durée d'une génération. »

455

Lorsqu'une des parties contractantes n'exécute pas ses engagements ou viole le traité, la partie lésée a le droit de se considérer comme dégagée.

1. Cette règle n'est admise qu'exceptionnellement pour les contrats privés. Leur non-exécution entraîne, en général, le droit de réclamer devant les tribunaux l'exécution du contrat, et elle n'autorise que rarement la partie adverse à se retirer. Mais, en droit international, on est forcé d'admettre le principe que nous avons posé, parce qu'il n'y a pas de juge auquel on puisse recourir pour contraindre la partie retardataire à s'exécuter, et parce que la guerre n'est pas toujours efficace ou de bonne politique.

456

Lorsque l'ordre de faits qui avaient été la base expresse ou tacite du traité se modifie tellement avec le temps, que le sens du traité s'est perdu ou que son exécution est devenue contraire à la nature des choses, l'obligation de respecter le traité doit cesser.

1. Quelques écrivains prétendent à tort que la clause « *rebus sic stantibus* » doit toujours être considérée comme apposée tacitement à tous les traités, et que, « *rebus mutatis,* » toute obligation cesse. Posée de la sorte, cette règle rendrait impossible l'existence du droit international conventionnel, parce que chaque jour il survient quelque modification dans l'ordre politique. Il faut également rejeter l'extrême contraire, en vertu duquel les traités resteraient immuables, lors même que les faits viendraient à changer. Toutes les modifications qui surviennent dans l'ordre politique n'entraînent pas la nullité des traités, mais quelques-unes d'entre elles ont pour conséquence de dégager les états de l'obligation de respecter les traités qui ne sont plus en corrélation avec les faits. Ainsi, lorsqu'un ordre de faits déterminé forme la base et la condition de l'existence d'un traité, et que cette base vient à être renversée, la validité du traité s'écroule en même temps. Exemple : Un traité, reposant sur le fait que la population d'un état est catholique ou protestante, cesse d'être obligatoire lorsque cette population change de confession. Ou bien un traité reposant sur le fait que le gouvernement d'un pays est monarchique ou républicain, perd sa valeur si la constitution vient à être changée. Lorsque la Prusse dénonça le traité de Londres sur l'ordre de succession en Danemark (dépêche de M. de Bismark, du 15 mai 1864), elle se basa en partie sur ce que le Danemark n'avait pas rempli ses obligations, et en partie sur le fait que les circonstances étaient modifiées. Lorsque la Russsie dénonça en octobre 1870 les traités de 1856 sur la neutralité de la mer Noire et sur les restrictions apportées à la marine de guerre russe sur cette mer, en se fondant sur ce que les circonstances n'étaient plus les mêmes qu'en 1856, l'admissibilité de cette dénonciation fut, il est vrai, contestée par les autres puissances, mais le nouveau traité de Londres accéda cependant aux vœux de la Russie. (Staatsarchiv, 4222-4286.) Lord Granville présenta en outre les observations suivantes contre le droit unilatéral de dénonciation (note du 10 novembre 1870) : « L'essence des traités étant qu'une des puissances lie l'autre, et par là restreint sa propre liberté d'action, ce serait, d'après cette théorie et cette conduite, remettre à l'appréciation individuelle de chacune des parties contractantes de soumettre de nouveau à son contrôle tout le contenu du traité et d'être liée seulement aussi longtemps qu'il lui plaira. » Le congrès de Londres s'est malheureusement contenté d'un expédient diplomatique, sans trancher de droit la question de savoir si la Russie avait à tort ou à raison déclaré qu'elle ne se considérait plus comme liée par le traité et sans formuler une règle sur la portée restreinte de l'obligation contractée, lorsque le contrat est un traité international. Voir Asser, Archives de droitintern., I, 1874, I, p. XIII et ss.

457

Les traités cessent également d'être obligatoires, lorsqu'ils arrivent à être en contradiction avec le développement des droits généraux de l'humanité et avec le droit international reconnu.

1. Les dispositions qui, à l'époque de la conclusion du traité, étaient encore autorisées, par exemple, existence de l'esclavage, restrictions apportées à la liberté de la navigation, lettres de marque, peuvent constituer plus tard une violation du droit, lorsque des principes plus libéraux viennent à être postérieurement reconnus par le monde civilisé.

458

Les traités dont les dispositions sont devenues incompatibles avec le développement nécessaire de la constitution ou du droit privé d'un état, peuvent être dénoncés par cet état.

1. Les traités internationaux ne peuvent jamais constituer un *obstacle permanent* au développement de la constitution et des droits d'un peuple. L'état qui tient à consolider son existence et à assurer son développement doit pouvoir se dégager des liens qui l'unissaient à d'autres états à une époque où sa conduite était inspirée par des principes tout différents. Nier cette verité, ce serait sacrifier le fond à la forme, pousser la fidelité jusqu'au suicide. Les générations postérieures ne peuvent se laisser à ce point lier les mains par leurs devancières. Manifeste de la Prusse en date du 9 octobre 1806 : « Au-dessus de tous les traités se trouvent les droits des nations. »

459

Lorsque l'exécution d'un traité est devenue impossssible, ce traité cesse d'être obligatoire.

1. Les états bénéficient aussi de la règle : *Ultra posse nemo tenetur*, et cela non seulement quand le traité est *absolument* inexécutable, mais aussi quand l'exécution du traité exigerait une dépense de forces exagérée, ou entraînerait une violation du droit. V. 411 et suiv.

460

On peut exiger d'un état qu'il exécute les engagements onéreux contractés par lui, mais on ne saurait lui demander de sacrifier à l'exécution du traité son développement et son existence.

1. Si les états n'étaient pas obligés de respecter les engagements onéreux

qu'ils ont contractés, le droit conventionnel serait une chimère. Mais le fardeau doit pouvoir être supporté, et les charges imposées par le traité ne doivent pas avoir la mort de l'état pour conséquence. L'obligation de rester fidèle aux traités a des limites. Les conventions n'ont qu'une valeur dérivée; elles reposent sur le droit nécessaire et originel des états d'exister et de se développer. Elles ne peuvent avoir de valeur que si elles sont compatibles avec la vie de l'état. Le droit, se bornant à régulariser et à organiser la vie commune, ne peut jamais anéantir l'état et la société. Les traités qui ont pour but de réduire l'état à néant ne sont donc pas obligatoires, et cessent de l'être dès que leur caractère subversif vient à être démontré. V. plus haut, art. 415.

461

La validité des traités ne dépend pas nécessairement du maintien de la paix; elle ne cesse pas de plein droit lorsque la guerre vient à éclater entre les états contractants.

1. On a souvent défendu jadis l'opinion que la guerre abroge tous les traités conclus entre les parties belligérantes, parce que le droit ne peut exister qu'en temps de paix, tandis que pendant la guerre on retourne à « l'état de nature. » Mais le droit subsiste malgré la guerre; il n'y a donc en droit aucun motif d'admettre que la déclaration de guerre abroge, sans autres motifs, tous les traités conclus précédemment entre les belligérants. L'exécution des traités est presque impossible pendant la guerre; certains traités sont nécessairement abrogés par le fait même de l'ouverture des hostilités; mais ce n'est pas le cas de tous les traités. Nous reviendrons sur ce point au livre VIII, art. 538, 718.

LIVRE VII.

VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL ET MOYENS DE LES RÉPRIMER.

1. — Principes généraux.

462

Lorsqu'un état ne remplit pas ses engagements envers un autre état, ce dernier peut à son choix en exiger l'exécution, réclamer des dommages-intérêts pour cause de non-exécution, ou regarder comme nul le traité dont les dispositions n'ont pas été exécutées.

1. La puissance du droit se manifeste, en droit international aussi, par le fait que des droits nouveaux naissent de la violation même du droit. L'injustice crée un droit en faveur de la victime ; elle l'autorise à demander satisfaction, à exiger le rétablissement de l'état de fait antérieur, le paiement de dommages-intérêts, ou la punition des coupables. Lorsque l'injustice consiste simplement dans la non-exécution d'un engagement, la personne lésée peut, en droit civil, exiger le rétablissement des choses dans leur état primitif, et réclamer, par exemple, la restitution de la chose, des dommages-intérêts, ou le paiement de la dette. Le droit international se borne aussi à faire respecter le bon droit et à demander la réparation de l'injustice. Seulement on est forcé, en droit international, d'admettre une seconde alternative, parce qu'un état ne peut pas facilement faire valoir les droits qu'il possède contre une autre puissance; il peut, soit exiger un dédommagement, soit considérer le traité comme nul. V. art. 455.

463

Lorsqu'il est porté atteinte à l'honneur ou à la dignité d'un état, l'état offensé a le droit d'exiger satisfaction.

1. Ce cas se distingue du précédent en ce que la dignité nationale et le sentiment de l'honneur de l'état sont plus profondément blessés. La *satisfaction* va donc un degré plus loin que la *réparation* de l'injustice. Elle pourra consister dans la punition des personnes qui ont offensé l'état étranger, ou qui ont porté atteinte au respect dû à ce dernier. La satisfaction peut être accordée; elle peut aussi être *prise*. La nature de la satisfaction est en général déterminée par l'usage.

464

Si la violation consiste dans une atteinte effective à des droits établis ou dans le trouble d'un état de fait acquis à une puissance étrangère, cette puissance est autorisée non seulement à réclamer la cessation de l'injustice et le rétablissement de l'état de droit ou de fait antérieur, et au besoin des dommages-intérêts, mais en outre à exiger satisfaction par la punition des coupables, et, suivant les circonstances, par la remise de garanties ultérieures contre le renouvellement de la violation.

1. La *violation du droit* d'un état étranger est plus grave que la non-exécution des engagements qu'on a contractés envers lui; elle peut être comparée aux délits en droit pénal. Mais comme il n'existe pas de juridiction criminelle en droit international, on est forcé de laisser à chaque état le soin de fixer les conditions auxquelles il se déclarera satisfait. Le droit international en est aujourd'hui au point où en était le droit pénal sous les rois francs; le citoyen lésé déterminait lui-même l'expiation à laquelle le coupable devait se soumettre s'il voulait échapper à la vengeance de la famille de la victime.

465

Lorsqu'un état pousse la violation du droit jusqu'à rompre la paix, la puissance lésée acquiert le droit de châtier par les armes celui qui a commencé la guerre.

1. Il y a, entre les actes qui constituent une violation du droit et ceux qui entraînent la rupture de la paix, à peu près la même différence qu'entre crime et délit en droit pénal, différence difficile à définir et qu'on peut constater partout, différence de degré plutôt que d'espèce. La rupture de la paix

est, de sa nature, plus dangereuse qu'une simple violation du droit et provoque une réaction plus énergique. Le principe du droit pénal que les personnes dites morales ne peuvent pas être punies, n'est pas admissible en droit international. L'état qui provoque une guerre compromet sa propre existence, et peut être englouti dans la campagne qu'il a commencée. C'est une des pénalités que prononce le tribunal de l'histoire.

466

Lorsque le droit a été violé par des fonctionnaires ou des particuliers, à l'insu de l'état ou sans ses ordres, la partie lésée doit se borner à exiger la punition des coupables et la réparation de l'injustice.

1. Il serait injuste de faire endosser à l'état les conséquences de faits qu'il n'a ni provoqués ni autorisés. Mais il est cependant responsable des actes de ses nationaux, en ce sens qu'il ne doit pas tolérer que ceux-ci compromettent les relations amicales entre leur gouvernement et les puissances étrangères ; il ne doit pas, même par son inaction, protéger ou favoriser l'injustice. Toute connivence de sa part suffit pour le rendre personnellement responsable.

On était plus sévère sur ce point dans l'antiquité que de nos jours ; on pouvait exiger que les coupables fussent livrés à l'état lésé pour être punis par lui ; l'obligation de les extrader n'est plus reconnue aujourd'hui, mais un état peut toujours dégager sa responsabilité en abandonnant les coupables aux autorités du pays offensé.

467

Lorsque les lois pénales d'un état ne permettent pas de fournir une satisfaction suffisante, la partie lésée peut rendre l'état directement responsable.

1. Les crimes ou délits sont punis conformément aux lois pénales du pays où ils ont été commis. Le pouvoir exécutif de ce pays n'a pas dans la règle le droit de s'immiscer dans l'administration de la justice. Les tribunaux criminels ou correctionnels ordinaires devront donc connaître de tous les crimes ou délits qui constituent une infraction au droit international, à moins que les lois ne prescrivent un autre mode de procéder. Le gouvernement étranger ne peut pas exiger qu'on suspende en sa faveur le cours régulier de la justice, et il doit se déclarer satisfait même si l'accusé est acquitté ou est condamné à une peine inférieure à celle qu'il estimait devoir être appliquée. Cependant on suppose toujours dans ce cas :

a) Que les lois du pays sont en harmonie avec les principes du droit international, et punissent les particuliers qui violent le droit des gens ou amènent la guerre. Si la législation du pays ne contient pas de dispositions sur la matière, en d'autres termes, si elle ne reconnaît et ne respecte pas le droit international, les autres états auront pleinement le droit d'exiger que les lois

du pays soient modifiées et mises en harmonie avec les principes internationaux. Note du marquis de Moustier, ministre des affaires étrangères de France, du 10 décembre 1868, dans le conflit gréco-turc (Archiv. 3646) : « Un état ne saurait s'affranchir d'une obligation de droit des gens, par ce motif qu'elle n'aura pas été prévue par sa législation intérieure. En pareil cas, la voie est toute tracée ; le moyen de remédier au mal, c'est de combler la lacune en décrétant les mesures législatives nécessaires. » Ce remède n'est suffisant que pour l'avenir, non pour le passé.

b) L'état doit veiller à ce que les tribunaux criminels appliquent les lois destinées a protéger le droit international. Le fait que l'accusé aura été libéré ou condamné à une peine légère, arrête toutes les poursuites qui pourraient être subséquemment dirigées contre celui-ci, mais ne dégage pas la responsabilité de l'état. Il y aura connivence entre l'état et le coupable si l'on constate que les juges ou les jurés se sont laissé entraîner par la passion politique ou la haine de l'étranger. L'administration de la justice est une des branches de l'administration de l'état, et ce dernier est responsable des actes de ses tribunaux. Ne pas rendre la justice ou la rendre mal, c'est violer, dans les deux cas, les principes du droit international, et l'état peut être rendu responsable de cette violation. Les tribunaux doivent donc agir, dans les affaires de ce genre, avec les plus grandes précautions et la plus entière impartialité ; il sera prudent de faire en sorte que les tribunaux appelés à se prononcer offrent, par leur connaissance du droit international et l'honorabilité de leurs membres, des garanties toutes spéciales ; on devra tout au moins les rendre attentifs à la gravité de la mission qu'ils ont à remplir, les engager à s'entendre préalablement avec le pouvoir exécutif, et leur faire remarquer qu'ils peuvent compromettre leur patrie par une décision prise à la légère. Des francs-tireurs de l'armée du général français Bourbaki s'étant réfugiés sur le territoire suisse, en janvier 1871, en profitèrent pour assaillir quelques soldats allemands à l'extrême frontière suisse. Traduits devant les tribunaux, ils furent acquittés par le jury. Ce verdict fut énergiquement blâmé par le général suisse Herzog dans un document officiel. — Lorsque des jurés français acquittèrent les meurtriers de soldats allemands, le chancelier prince de Bismarck fit publier, le 7 décembre 1871, l'avertissement suivant : « Lorsque des crimes, tels qu'assassinats prémédités, restent impunis, le sentiment public outragé réclame volontiers des repressailles, puisque justice ne peut être obtenue. S'il nous était possible de nous placer au point de vue de la jurisprudence de Paris et de Melun, le droit du talion nous amènerait à ce que le meurtre de Français, lorsqu'il surviendra dans les limites de notre juridiction, ne sera plus l'objet d'aucune pénalité. Le degré d'éducation social et le sentiment de l'honneur qui appartiennent au peuple allemand, excluent une pareille possibilité. Mais il sera difficile après ces précédents de donner satisfaction à l'opinion publique de l'Allemagne, par le simple renvoi des prévenus devant les tribunaux français, si de nouveaux crimes analogues devaient encore être commis. Comme mesure de défense directe, les chefs de nos troupes dans les départements occupés ont dû pourvoir à la sûreté de leurs soldats par la proclamation de l'état de siége et l'établissement de tribunaux militaires pour les crimes contre les troupes. Les cas dans lesquels l'arrestation immédiate du coupable sera possible, ne donnent donc plus lieu à des difficultés internationales. Mais toute demande

d'extradition que nous pourrions être contraints de formuler, excitera l'opinion publique en France. Après donc que l'extradition réclamée par nous de Bertin et de Tonnelet eut été refusée, nous n'avons pas cru devoir insister alors sur notre réclamation, confiants en la justice française. Mais à l'avenir, nous ne pourrions plus user d'autant de réserve en présence du manque de garanties offert à la population allemande, et, en cas de refus de l'extradition, nous nous verrions forcés, pour assurer l'issue favorable de notre demande, de faire arrêter des otages français, et au besoin de prendre des mesures ultérieures, éventualités que nous désirons très vivement ne pas voir se réaliser. »

468

Il y a également violation du droit international lorsqu'un gouvernement ne respecte pas les principes internationaux en la personne d'un citoyen étranger, alors même qu'il ne porterait pas directement atteinte aux droits de l'état auquel appartient le lésé.

1. V. plus haut, art. 380.

469

La nature et l'étendue des dédommagements, de la satisfaction ou de la punition, se règlent d'après la nature et la gravité de l'infraction. Plus le crime sera grand, plus ses conséquences seront considérables. Il existe une certaine proportion entre la peine et la culpabilité. Des prétentions exagérées constituent une violation du droit.

1. Les conséquens d'une violation du droit civil ou du droit pénal sont prévues par la loi. Cette loi fait défaut en droit international. Les parties, n'ayant pas de juges au-dessus d'elles, doivent régler la question à l'amiable ou laisser aux armes le soin de la trancher. On doit donc se borner à poser le principe de la proportionnalité entre le crime et la punition. S'il s'agit de dédommagements, la question est fort simple, et cependant certains états puissants ont exigé et obtenu des sommes exagérées. S'il s'agit de conflits politiques, la mesure est difficile à determiner. S'il y a eu guerre, cela modifie tellement la position respective des parties, que l'on ne peut plus se contenter de faire entrer en ligne de compte l'objet primitif du litige, art. 536.

469 *bis*.

Il y a lieu, en particulier, d'écarter les réclamations pour les

dommages-indirects résultant d'actes contraires au droit commis par des individus isolés, et adressées à l'état qui n'a pas, comme cela eût été son devoir, empêché ces personnes de se rendre coupables d'une violation du droit.

1. A l'occasion du conflit de l'*Alabama* entre l'Angleterre et les Etats-Unis, le tribunal arbitral de Genève s'est prononcé dans le sens ci-dessus (juin 1872), et a déclaré inadmissibles les réclamations américaines, pour autant qu'elles avaient trait au dommage indirect. En réalité, le paiement du dommage direct causé, non par l'état lui-même, mais par des tiers (p. ex.: par l'équipage des corsaires confédérés), constitue dans une certaine mesure, pour l'état qui a à se reprocher des fautes de surveillance, le remboursement des dommages indirects. Toutefois, dans ce cas, la corrélation entre la culpabilité et le dommage est si claire, qu'une demande d'indemnité est justifiée. Mais si les individus coupables, pour lesquels l'état peut, suivant les circonstances, être rendu responsable, ne sont eux-mêmes pas les auteurs directs des dommages ultérieurs, la corrélation entre la faute de la part de l'état et le dommage indirect survenu, devient si peu sûre et si éloignée, qu'une demande d'indemnité ne repose plus sur une base naturelle et logique.

470

L'état dont l'honneur ou la dignité ont été offensés, ne peut rien exiger d'incompatible avec la dignité et l'indépendance de l'état duquel il exige satisfaction.

1. Plus le sentiment de l'honneur se développe dans le monde civilisé, plus aussi on doit user de ménagements et apporter de tact dans l'application de la règle ci-dessus. La prudence le commande lorsqu'on se trouve en présence d'nn état puissant. A l'égard des états faibles, on élève plus facilement des prétentions exagérées. Cependant aucun état ne peut subir d'humiliation sans compromettre son existence, car l'état est la personnification des droits et de l'honneur d'un peuple. Le droit international, appelé à protéger l'existence et la sûreté des états, ne peut tolérer de semblables affronts. Si un état ne mérite plus d'être traité en personne honorable, il vaut mieux refuser de suite de reconnaître son existence.

471

Lorsque la conduite inique d'un état constitue un danger général, toutes les autres puissances sont autorisées à appuyer les réclamations de l'état directement menacé, et à contribuer au rétablissement du droit et de l'ordre.

1. Les actes de ce genre constituent une menace pour l'ordre public universel et atteignent tous les états. De même qu'en droit pénal, le ministère

public a fini par se mettre en lieu et place de la personne lésée, de même le droit international sanctionne un mode de procéder analogue afin de consolider la paix et l'ordre public dans le monde. Tous les états sans distinction ont le droit d'intervenir ; cependant on ne peut attendre des secours effectifs que des états assez puissants pour avoir une politique active. Si donc la pentarchie des grandes puissances européennes s'est posée pendant longtemps comme le protecteur et le garant du droit international en Europe, cette prétention n'était pas entièrement dénuée de fondement.

472

Rentrent dans cette catégorie :

a) La piraterie (art. 343 et suiv.) ;

b) Le pillage des étrangers et le refus de leur reconnaître aucun droit (art. 381 et suiv.) ;

c) Le fait d'interdire à ses ressortissants d'entretenir des relations commerciales avec les autres peuples (art. 307 et suiv.) ;

d) Le fait de s'approprier la domination exclusive d'une mer (art. 100 et 305) ;

e) La rupture de l'équilibre général par un état qui aspire à la domination universelle (art. 98, 99 et 412) ;

f) Le fait d'attenter aux droits des envoyés et autres personnes revêtues d'un caractère diplomatique (art. 191 et suiv.) ;

g) L'invasion du territoire étranger sans que la guerre soit motivée (art. 521) ;

h) L'oppression violente de peuples viables et indépendants (art. 81, 412) ;

i) L'introduction de l'esclavage (art. 361) ;

k) Les persécutions religieuses (art. 411) ;

l) Le danger d'épidémies (art. 473 *bis*).

1. Tout autre acte qui constituerait une violation grave et évidente du droit international peut, du reste, provoquer et justifier l'intervention des états qui ne sont pas directement lésés.

473

Ces états peuvent chercher par la voie diplomatique à obtenir la réparation de l'injustice ; ils peuvent au besoin se coaliser et réunir leurs forces pour faire reconnaître et respecter les droits des peuples et de l'humanité.

1. Il a suffi le plus souvent des représentations du corps diplomatique pour

faire cesser certains abus qui constituaient une violation du droit international. L'intervention d'une seule puissance aboutissait déjà parfois au même résultat. Mais il a fallu fréquemment aussi prendre des mesures plus rigoureuses; les états européens ont dû agir énergiquement pour arriver à mettre fin à piraterie, empêcher le commerce des esclaves, assurer les droits des neutres, prévenir le retour de certains actes de barbarie. Ils sont intervenus à plusieurs reprises en Turquie en faveur des populations chrétiennes; de même l'Autriche est intervenue en Roumanie, en 1867, contre les persécutions organisées contre les Israélites.

473 *bis*.

Lorsque les habitants d'un pays sont menacés par une épidémie venant du territoire d'un autre pays, les autres états sont autorisés à réclamer de l'état sur le territoire duquel se trouve la source de la maladie les mesures et les établissements nécessaires pour faire cesser ou pour atténuer l'extension du mal.

1. C'est dans ce sens que le gouvernement français proposa le 15 octobre 1865 une conférence à Constantinople, pour provoquer de concert avec la Porte Ottomane des mesures à l'effet de faire disparaître sur le territoire turc les foyers de Choléra. En 1879, des mesures particulièrement graves auraient probablement été prises lors de l'apparition de la peste sur les bords de la mer Caspienne, si la durée du fléau se fût prolongée. Voir aussi la convention internationale de Berne, 1878, contre le phylloxera.

2. — Violation de l'ordre public à l'intérieur d'un état. Interventions.

474

Les puissances étrangères ne peuvent pas dans la règle s'immiscer, au nom du droit international, dans les questions constitutionnelles qui surgissent dans un état indépendant, ni y intervenir en cas de révolution politique.

1. Chaque état a pour mission de faire respecter chez lui la constitution et l'ordre public. Le droit international n'a pas à s'en préoccuper. En renversant un gouvernement, en détrônant un prince, en élevant au pouvoir un usurpateur, en enlevant au peuple certains droits constitutionnels, on viole le droit constitutionnel existant; mais on ne porte pas atteinte au droit international, c'est-à-dire aux relations d'un état avec les autres. L'intervention des puissances étrangères dans les luttes entre l'opposition et le gouvernement constitue une atteinte à l'indépendance des divers états; elle est un danger

pour la paix du monde, et le droit international ne peut que la blâmer. La parenté des dynasties, la conformité des intérêts, ne justifient point cette intervention, pas plus que l'antipathie contre le gouvernement arrivé au pouvoir à la suite de la révolution. La solidarité des intérêts ne peut justifier la violation du droit international; l'indépendance des états doit être respectée. V. art. 39 et suiv.

2. Les états européens ne se conforment pas encore en plein à ces principes; ils les ont violés à maintes reprises depuis un siècle. Cependant l'histoire même de ces nombreuses interventions et le fait que les gouvernements ont reconnu et pratiqué de temps à autre le principe de non-intervention, suffisent pour démontrer la justesse de ce principe. Ces interventions ont eu des conséquences très diverses. Ainsi, les alliés n'ayant pu triompher en 1791 de la résistance opposée par la France révolutionnaire, l'intervention au lieu de calmer les passions déchaînées ne fit que les pousser à leur paroxysme. Mais la plupart du temps les états qui intervenaient ont été vainqueurs et ont tout organisé à leur manière chez le vaincu. Ainsi, à l'époque de la révolution française, la France créa autour d'elle, en intervenant dans les divers pays voisins, un certain nombre de républiques que Napoléon transforma en royaumes vassaux. Les interventions de l'Autriche en Italie et de la France en Espagne, à l'époque de la Restauration, eurent pour but d'y rétablir la monarchie absolue et de supprimer les constitutions nouvelles de ces pays. Quel a été le résultat final, le bénéfice net de toutes ces interventions? Si l'état dans lequel on intervenait était trop faible pour résister, il devenait peu à peu la proie du vainqueur et finissait par perdre son indépendance. Si le peuple qui avait dû se soumettre temporairement au joug étranger était capable de vivre de sa vie propre, il se débarrassait de cette domination aussitôt que la pression exercée sur lui venait à cesser. Les républiques directoriales créées sur le modèle de la France tombèrent avec le Directoire. Les états napoléonides succombèrent en même temps que Napoléon. L'Espagne et l'Italie reçurent des constitutions dès que les monarchies absolues qui les avoisinaient furent hors d'état d'intervenir. Les Bourbons restaurés en France par les efforts de l'Europe coalisée, n'ont pu se maintenir sur le trône; les Napoléons, dont la déchéance avait été prononcée au nom du droit international européen, ont pu de nouveau s'emparer du pouvoir. Le droit des peuples de faire eux-mêmes leur constitution pouvait être un instant méconnu, il ne pouvait être enchaîné à perpétuité. Le développement naturel de ces pays fut ralenti par les interventions, mais le progrès releva la tête aussitôt que la violence eut cessé. Il devait en être ainsi, parce que la grande loi de la vie des états, comme de la vie des individus, c'est le développement naturel.

3. Le principe de l'*intervention* en faveur des princes légitimes devint, par contre, en 1815, la base de la nouvelle organisation de l'Europe, et fut proclamé aux congrès de Laybach en 1821 et de Vérone en 1822. Une note circulaire du prince de Metternich, datée de Laybach, 12 mai 1821, est conçue dans les termes suivants : « Les changements utiles ou nécessaires dans la « législation et dans l'administration des états ne doivent émaner que de la « volonté libre, de l'impulsion réfléchie et éclairée de ceux que Dieu a rendus « responsables du pouvoir. Tout ce qui sort de cette ligne conduit nécessai- « rement au désordre, aux bouleversements, à des maux bien plus insuppor-

« tables que ceux que l'on prétend guerir. Pénétrés de cette vérité éternelle, « les souverains n'ont pas hésité à la proclamer avec franchise et vigueur; « ils ont déclaré qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout pou- « voir légitime, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les « principes qui constituent le droit public de l'Europe toute prétendue réforme « opérée par la révolte et la force ouverte. Ils ont agi en conséquence de cette « déclaration dans les événements de Naples, dans ceux du Piémont. »

L'Angleterre seule protesta contre cette théorie monstrueuse, dont la mise en pratique constituait une menace pour la sûreté de tous les états et pour la liberté de tous les peuples. Lorsque les monarchies absolues de l'Europe voulurent étendre ce principe à l'Amérique, et maintenir les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud sous la domination de leurs souverains européens, l'Angleterre s'opposa énergiquement aux tendances légitimistes et se fit le champion de la politique de non-intervention. Elle reconnut les républiques de l'Amérique du Sud, en même temps que les États-Unis proclamaient la doctrine de Monroë.

4. Les puissances de l'Europe orientale comprirent bientôt que le principe de l'intervention en faveur des princes légitimes était impraticable même en Europe. En vain l'Autriche demanda aux autres états d'intervenir en Grèce en faveur de la Sublime Porte. La Russie trouva qu'il était contraire à ses intérêts politiques de se faire le Don Quichotte de la légimité. Lorsque Charles X, le roi légitime par excellence, fut renversé en 1830, les puissances de l'Europe orientale n'osèrent pas risquer une intervention, et ne s'opposèrent même pas aux renforts accordés par la France à la révolution belge contre le roi des Pays-Bas, souverain *légitime* de la Belgique. A partir de ce moment, le principe de l'intervention cessa d'être un principe européen; l'Autriche et la France, en s'ingérant plus tard dans les affaires d'Italie, ne se fondèrent pas sur le droit absolu d'intervenir, mais sur certains faits spéciaux. La non-intervention devint peu à peu la règle. Le discours de la reine Victoria à l'ouverture du Parlement anglais, le 5 février 1861, a formulé le vrai principe : « Comme je pensais qu'on devait laisser aux Italiens le soin « de régler leurs propres affaires, je n'ai pas cru que mon gouvernement dût « prendre une part active aux événements. » La fin tragique de l'empire du Mexique, 1867, a montré combien l'Angleterre avait raison de chercher à empêcher, en 1861, l'intervention française dans ce pays.

5. L'*intervention* au sens propre du mot est l'immixtion d'un état étranger agissant d'autorité dans les affaires d'un autre état indépendant. Si l'on s'en tient à cette définition, la contrainte employée contre un état pour l'obliger à remplir ses devoirs internationaux, n'est pas une intervention. Nouvelles études sur l'intervention : Car. Amari, dans la Revue du droit intern., 1865, vol. V, p. 532 et comte Kamarowsky, Moscou, 1876.

475

Lorsqu'un état demande lui-même à une puissance amie d'intervenir ou accepte l'offre qui lui en est faite, l'intervention est autorisée.

1. Lorsque l'état lui-même consent, il n'y a plus de motif de considérer l'intervention comme prohibée; car, dans ce cas, il n'est porté aucune atteinte à son indépendance. C'est dans ce sens que l'Angleterre est intervenue à diverses reprises en Portugal, et que les puissances protectrices de la Grèce se sont occupées des affaires intérieures de ce pays. Au fond, il y a là moins une intervention qu'un secours amical, puisque l'état intervenant n'invoque aucune autorité et n'agit pas contre l'état auquel il prête assistance. Tel a été le cas de l'appui fourni par l'empereur de Russie à l'empereur d'Autriche en 1849 contre la révolution hongroise.

476

Lorsqu'un gouvernement menacé demande à une puissance étrangère d'intervenir, la validité de cet appel dépend de la question de savoir si le gouvernement en question peut encore être considéré comme l'organe et le représentant de l'état.

1. Si le gouvernement a déjà perdu tout pouvoir dans le pays et ne peut trouver dans la nation l'appui nécessaire, il n'a plus le droit de provoquer l'intervention d'un état étranger, et de placer ainsi entre les mains d'une armée étrangère l'indépendance de l'état et la liberté des citoyens. V. sur ce point le discours de la reine d'Angleterre à l'ouverture du Parlement, le 24 janvier 1860, et l'art. 116. Un prince dépossédé n'étant plus le représentant légal de l'état, ses demandes d'intervention ne peuvent être considérées comme émanant de l'état dont il était jadis souverain.

477

Un parti oppositionnel ou insurrectionnel est encore moins autorisé à demander au nom de l'état l'intervention violente d'une puissance étrangère.

1. Si les deux partis sont d'accord pour demander à une puissance étrangère d'interposer sa médiation, cette démarche doit évidemment être considérée comme un acte de l'état tout entier, et l'intervention sera régulière. Mais le parti de l'opposition ne représentera jamais à lui seul l'état, et une démarche de sa part ne saurait en aucune façon légitimer une atteinte aussi grave aux droits et à l'indépendance du pays.

478

On sera autorisé à intervenir pour faire respecter les droits individuels reconnus nécessaires, ainsi que les principes généraux du droit international, lorsque ceux-ci viendraient à être

violés dans les luttes que se livrent entre eux les citoyens d'un même état.

1. On est autorisé à intervenir lorsque la violation du droit international constitue un danger général (art. 471). Ici le cas est analogue; une minorité opprimée pourra, dans les circonstances ci-dessus, provoquer l'intervention étrangère, non pas au nom de l'état, mais au nom du droit international. Les chrétiens de la Turquie l'ont fait à plusieurs reprises avec succès, et c'est pour les protéger, ou tout au moins pour la protection plus immédiate des Bulgares que la Russie a fait la guerre à la Turquie en 1877-78. L'intervention des grandes puissances en Espagne (1815) contre la persécution et les cruautés de Ferdinand II contre les libéraux a, par contre, été bien faible. Baumgart, Hist. d'Espagne, II, 112 et ss.

479

Lorsqu'une puissance étrangère intervient sans motifs légitimes, les autres états ont le droit de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'intervention, et de veiller à ce qu'elle ne soit pas exploitée à leur préjudice.

1. La menace de l'Espagne d'envahir le Portugal, en 1826, a engagé les Anglais à intervenir pour protéger la Constitution portugaise. L'intervention de l'Autriche dans les Etats pontificaux, en 1831, a engagé la France à prendre possession d'Ancône. L'intervention de la Russie en Turquie, en 1855, a provoqué la coalition des puissances occidentales et amené la guerre d'Orient. Les Etats-Unis, enfin, se sont opposés, en 1866, à l'intervention française au Mexique.

2. Il est possible qu'un état intervienne lorsque les droits qui lui ont été accordés par les traités sont compromis par les changements survenus dans la constitution d'un autre état. Il ne le peut cependant que si le droit international l'autorise à défendre ses droits. Ainsi le renversement d'une dynastie ou le changement de l'ordre de succession au trône à la suite d'une révolution, sont des questions de droit constitutionnel et non point de droit international.

480

Dans les états réunis en confédération, c'est à la constitution fédérale à déterminer les cas dans lesquels le pouvoir central ou fédéral pourra intervenir dans les états particuliers.

1. L'histoire de la Confédération germanique, des Etats-Unis d'Amérique, et de la Confédération suisse, offre de nombreux exemples de l'intervention du pouvoir fédéral.

3. — Solution amiable des conflits.

481

Lorsqu'il s'élève entre deux états des conflits ou des différends qui peuvent être apaisés par des moyens pacifiques, il faut dès l'origine éviter tout acte de violence et chercher une solution amiable.

1. On ne peut recourir aux armes qu'en cas de nécessité absolue, parce que la violence est en elle-même un acte coupable et constitue un danger pour l'ordre public.

482

Les principaux moyens d'arriver à une solution amiable sont :

a) Les négociations diplomatiques ;

b) La renonciation tacite à ses droits, avec ou sans protestation destinée à sauvegarder l'avenir ;

c) La prise en considération des prétentions de la partie adverse, même s'il n'en est tenu compte que de fait ;

d) Les transactions.

1. Rem. à litt. *a*). Il suffit parfois, pour éviter le conflit, de communiquer certains documents, de développer ses droits, d'exposer la situation, d'exprimer le désir de voir les bonnes relations maintenues entre les deux parties, etc.

2. Rem. à litt. *b*) et *c*). La renonciation est un acte unilatéral; mais elle ne se comprend que si elle est mise en corrélation avec les prétentions de la partie adverse. Les principes exposées sous litt. *b*) et *c*) rentrent, dans ce sens, sous la même rubrique. La renonciation exposée sous litt. *b*) signifie qu'on laisse tomber un droit acquis ; elle peut avoir lieu par le simple fait qu'il n'est pas donné suite, pour le moment, à la demande formée précédemment. La renonciation exposée sous litt. *c*) consiste, par contre, à reconnaître, en droit ou en fait, les prétentions de la partie adverse. — Les réserves et les protestations ont pour but d'empêcher que la conduite d'un état ne soit interprétée dans un sens que celui-ci redoute, et de sauvegarder autant que possible les droits douteux ou compromis.

3. Rem. à litt. *d*). Les transactions survenues entre les parties font succéder au droit contesté un droit conventionnel nouveau et bien déterminé. Les

deux états peuvent nommer des commissaires et leur remettre les pouvoirs nécessaires pour conduire les négociations.

483

La solution amiable du conflit peut aussi être amenée par les bons offices d'une puissance amie.

1. Cette puissance peut offrir librement ses bons offices, ou en être requise par l'une des parties ou par toutes deux. Elle se borne à faire usage de son autorité et de son influence morale pour apaiser le différend. Elle donne de bons conseils, propose les moyens d'arriver à une transaction, recommande certaines mesures. Mais elle ne peut employer les menaces sans sortir des limites de son rôle conciliateur.

484

Le droit international actuel, sans en faire encore une obligation pour les divers états, émet le vœu que les puissances entre lesquelles s'élèverait un conflit sérieux, n'en appellent aux armes qu'après avoir recouru aux bons offices d'une puissance amie.

1. Cette idée, émise sous forme de vœu, a été formulée, le 14 avril 1856, par les grandes puissances de l'Europe, réunies au congrès de Paris : « MM. les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer, au nom de leurs gouvernements, le vœu que les états entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amicale. »

2. La déclaration rendue par la conférence de Paris, le 20 janvier 1869, pour apaiser le conflit entre la Turquie et la Grèce, et rappeler la Grèce à l'observation de ses devoirs internationaux, a obtenu le succès désiré. Toutefois le traitement inégal des deux parties par la conférence ne saurait être considéré comme un précédent pour des cas analogues. V. Rollin-Jacquemyns, dans la Revue intern., I, p. 442 et suiv.

485

Les bons offices se transforment en médiation, lorsqu'une puissance neutre entreprend, d'accord avec les deux parties, d'amener un arrangement. Le médiateur doit rester impartial.

1. Il est possible qu'une des parties admette les bons offices d'une puissance neutre, mais rejette la médiation de celle-ci. Le médiateur devra pro-

poser des mesures équitables pour écarter le conflit. Il peut appuyer les propositions d'une des parties lorsqu'il les juge admissibles. Mais il manquerait aux devoirs que sa mission lui impose, en se faisant le champion de l'une des parties ou en se faisant accorder à lui-même des avantages, comme certains médiateurs l'ont fait. V. sur ce point Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, XI, 380.

486

Du fait que les parties acceptent les propositions du médiateur, ne résulte pas pour ce dernier l'obligation de se porter garant de l'exécution des mesures adoptées.

1. Le médiateur ne devient garant qu'en vertu d'un traité spécial. V. art. 430 et suivants.

487

Lorsque les parties ont choisi un médiateur, elles n'en ont pas moins le droit de négocier entre elles directement et de s'entendre sans intermédiaires.

1. La médiation d'une puissance neutre a seulement pour but de faciliter la solution de la question. Elle ne doit pas contribuer à la retarder. Le médiateur ne peut élever des réclamations que s'il a été trompé par les parties, ou si on lui a caché les résultats des négociations entamées directement. Comme médiateur reconnu, il a droit, en effet, à la confiance des parties, tant qu'il remplit sa mission avec prudence, intelligence et impartialité.

4. — Arbitrages.

488

Les parties peuvent remettre à un tribunal arbitral la décision de la question qui les divise.

1. Si les deux parties sont d'accord sur la question de droit, mais que les faits soient contestés, on parle d'*arbitratio*. Exemple : Une des puissances reconnaît qu'elle est tenue de payer des dédommagements, mais la contestation porte sur l'étendue du dommage causé. Les arbitres seront, en ce cas, de simples experts.

2. Si, par contre, le droit lui-même est litigieux, et si, pour suivre notre exemple, on conteste jusqu'à l'obligation de payer, de dédommager, il y a *arbitrium* proprement dit.

3. Depuis que le Parlement anglais a adopté en juillet 1878 la motion d'Henry Richards, priant la couronne de proposer aux autres puissances l'examen de l'organisation d'une procédure arbitrale internationale, d'autres Parlements se sont aussi prononcés en faveur de la même idée (Voir Introd. p. 31.). La littérature s'est aussi beaucoup occupée de cette question; on trouvera des renseignements à ce sujet dans l'Annuaire de l'institut du droit intern. Gand, 1877, p. 370 et 374. J'ajouterai à cette liste: *Pierantoni*, gli arbitrati internazionali, Napoli 1872. C. *Barbault*, Du tribunal internat. Genève 1872. Fred. *Seebohm*, De la réforme du droit des gens, trad. par Farjasse, Paris 1873. *A. Bulmerincq*, article Schiedsspruch dans l'Encyclopédie d'Holtzendorff, 1874.

489

Les parties ont dans la règle le droit de désigner librement celui auquel elles veulent confier les fonctions d'arbitre.

1. Il peut se faire qu'un traité détermine à l'avance la procédure à suivre en cas de conflits et désigne même la personne des arbitres, ou, tout au moins, le mode de leur élection. Si tel n'est pas le cas, les parties devront encore s'entendre aussi sur ce point. Le royaume d'Italie a, le premier, proposé en 1877 une « clause compromissoire » générale pour les traités de commerce et de navigation, en ce sens que les difficultés entre les parties devraient être soumises à des arbitres. Mais cette réserve générale est insuffisante si un statut international n'est pas reconnu en même temps pour régler les conditions de la procédure. L'institut de droit international a préparé dans ce but en 1874 et 1875 un projet qui est, quant à présent, de nature à trancher différents points douteux et auquel les états peuvent se référer comme à une norme impartiale jusqu'à ce qu'une loi internationale ou un traité aient vu le jour (Annuaire de l'institut de droit des gens, 1876, p. 126). Ce projet a été inséré comme annexe III, à la fin du présent volume.

2. Les parties peuvent, à leur gré, choisir comme arbitres des souverains, des tribunaux, le président d'une République, un simple citoyen, une faculté de droit, une autorité ecclésiastique, le chapitre d'un ordre religieux, etc. Si l'on choisit un souverain, il est sous-entendu que ce dernier pourra déléguer une tierce personne pour diriger les délibérations et préparer la décision arbitrale; mais cette décision sera rendue au nom du souverain. Il sera donc, parfois, prudent de ne pas désigner comme arbitres des souverains; si le conflit est de nature politique, ou si les intérêts de l'état désigné comme arbitre sont les mêmes que ceux d'une des parties, on risque que le souverain ne se laisse influencer par certains intérêts personnels. S'il n'y a pas d'intérêts politiques en jeu on n'a pas à craindre, il est vrai, de partialité chez l'arbitre; mais les personnes inconnues que le souverain charge de préparer le jugement offrent peu de garanties, puisqu'elles ne sont pas responsables. Une proposition digne d'être prise en considération a été faite en 1866 par les

États-Unis. Ils demandaient de remettre la décision des conflits à des publicistes ou jurisconsultes éminents appartenant à un pays neutre, et qui mettraient en jeu leur honneur scientifique. Ce système serait particulièrement applicable aux conflits portant seulement sur des questions pécuniaires. Un grand progrès à réaliser consisterait à dresser, à l'avance, la liste des représentants les plus considérés de la science du droit international et des personnes qui en connaissent l'application; on n'aurait plus qu'à choisir parmi eux les arbitres appelés à juger les conflits futurs. Chaque état aurait le droit de faire inscrire sur la liste un nombre de jurisconsultes ou de praticiens proportionnel au chiffre de sa population.

3. Le plus important traité de ce genre est celui de Washington, 8 mai 1871, entre les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne. Par l'article 1er il fut institué un tribunal d'arbitres siégeant à Genève et appelé à régler l'affaire de l'*Alabama* (c'est-à-dire les demandes d'indemnité des États-Unis au sujet de la violation de la part de l'Angleterre des devoirs imposés aux neutres). Ce tribunal était composé de cinq membres; le président des États-Unis, la reine d'Angleterre, le roi d'Italie, le président de la Confédération suisse et l'empereur du Brésil nommèrent chacun un membre (soit chacune des parties et trois personnes impartiales). D'autres exemples récents sont l'affaire du Golfe de San-Juan, entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, soumise à l'arbitrage de l'empereur Guillaume d'Allemagne, et le conflit entre l'Angleterre et le Portugal, soumis à l'arbitrage de M. Thiers, président de la République française.

490

Si les parties ne peuvent tomber d'accord sur le choix des arbitres, on admet que chaque partie en nomme le même nombre. A moins de conventions spéciales, les arbitres désignent eux-mêmes un sur-arbitre, ou remettent à un tiers le soin de le désigner.

1. Les parties, ayant le droit de demander un arbitrage, ont évidemment celui de nommer les divers arbitres. Le droit international doit se borner à poser certains principes généraux pour le cas où les parties n'auraient rien arrêté entre elles. Ces règles doivent, à défaut de conventions spéciales, être envisagées comme sous-entendues, parce qu'elles sont conformes à la nature des choses et à l'usage admis par les nations. Il est nécessaire de nommer un *sur-arbitre*, pour obtenir une majorité dans le cas où les arbitres viendraient à se diviser en deux camps égaux, avoir plus d'unité dans la procédure et donner aux discussions un chef impartial. Si les parties ou les arbitres ne peuvent se mettre d'accord sur le sur-arbitre, il ne reste d'autre moyen que d'en confier la nomination à un tiers, par exemple, à une puissance neutre ou à un tribunal. Mais comme il peut encore s'élever des difficultés sur le choix de ce tiers, on risque de voir l'arbitrage lui-même échouer.

491

Le tribunal arbitral forme un corps indépendant et agit comme

collège, lorsqu'il est composé de plusieurs juges. Il entend les parties, fait comparaître les témoins ou les experts, et rassemble toutes les preuves nécessaires.

1. Le tribunal arbitral, bien qu'ils ne tienne ses pouvoirs que des parties, a cependant une compétence judiciaire. Il est, en cette qualité, au-dessus des parties, et ses décisions sont obligatoires. C'est au tribunal arbitral à fixer la procédure à suivre et à diriger les débats.

492

Le tribunal arbitral est autorisé, dans le doute, à faire aux parties des propositions équitables dans le but d'arriver à une transaction.

1. C'est aux arbitres à apprécier s'il est de bonne ou de mauvaise politique de chercher à amener un arrangement. Les arbitres devront, en tout cas, éviter toute démarche pouvant éveiller la méfiance des parties, compromettre leur position de juges et faire mettre en doute leur impartialité. Les transactions rentrent dans le domaine des solutions libres, volontaires, amiables, tandis que les arbitrages ont un caractère essentiellement judiciaire.

492 *bis*.

Le tribunal arbitral statue sur l'interprétation du compromis entre les parties, et par conséquent sur sa propre compétence.

1. La question a été très vivement discutée à l'occasion de l'arbitrage de Genève entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, dans l'affaire de l'*Alabama*. V. l'art. de Rollin-Jacquemyns dans la Revue du droit intern. IV, § 127 et suivants.

493

La décision est prise à la majorité des voix, et oblige le tribunal entier.

1. S'il n'y a pas de majorité, il n'y a pas de décision valable, et l'arbitrage reste sans résultat. Cela pourra survenir, soit par suite de l'absence d'un surarbitre ayant voix prépondérante, soit parce que les arbitres ont chacun une opinion différente, et qu'ainsi il ne peut se former de majorité.

494

La décision des arbitres a pour les parties les mêmes effets qu'une transaction.

1. Les parties qui ont confié à des arbitres le soin de trancher une difficulté, déclarent par là se soumettre éventuellement à la décision de ceux-ci. Il résultera donc en général de l'arbitrage un traité, un droit conventionnel; dans d'autres cas, par exemple si l'on a refusé à l'une des parties un droit qu'elle s'attribuait, l'arbitrage équivaudra à une renonciation.

495

La décision du tribunal arbitral peut être considérée comme nulle :

a) Dans la mesure en laquelle le tribunal arbitral a dépassé ses pouvoirs ;

b) En cas de déloyauté et de déni de justice de la part des arbitres ;

c) Si les arbitres ont refusé d'entendre les parties ou violé quelque autre principe fondamental de la procédure ;

d) Si la décision arbitrale est contraire au droit international.

Mais la décision des arbitres ne peut être attaquée sous le prétexte qu'elle est erronée ou contraire à l'équité. Les erreurs de calcul demeurent réservées.

1. Litt. *a*). La décision des arbitres est nulle, lorsqu'ils ont prononcé sur des questions qui ne rentraient pas dans leur compétence.

2. Litt. *b*). Si l'on peut prouver, par exemple, que les arbitres se sont laissé acheter par une des parties, leur décision pourra être attaquée.

3. Litt. *c*). Les arbitres, étant revêtus de fonctions quasi-judiciaires, doivent respecter les principes fondamentaux de la procédure Leur décision ne peut être attaquée pour de simples vices de forme, mais elle sera nulle s'ils ont violé d'une manière directe et évidente les principes généraux de la procédure; s'ils ont, par exemple, interdit aux parties de formuler leurs demandes ou de réfuter les prétentions de leur adversaire, celles-ci ne seront pas tenues de se soumettre à une décision aussi arbitraire. Pierantoni, p. 94, n'est pas d'avis que cette dernière condition se comprenne d'elle-même.

4. Litt. *d*). On ne peut imposer par une décision arbitrale ce que les parties n'auraient pu établir elles-mêmes par un traité.

5. Si l'on permettait, par contre, d'attaquer la décision des arbitres, parce qu'elle est préjudiciable aux intérêts de l'une des parties, parce qu'elle n'est pas conforme à l'équité ou parce qu'elle repose sur un principe erroné, on n'arriverait presque jamais à un jugement définitif. Les conflits seraient interminables ; le but de l'arbitrage serait manqué.

496

Dans les confédérations d'états et dans les républiques ou monarchies fédératives, les difficultés qui s'élèvent entre les divers

états de la confédération ou entre ceux-ci et le pouvoir central, sont renvoyées soit à un tribunal arbitral, soit aux tribunaux ordinaires de la confédération. Dans le premier cas, la compétence du tribunal arbitral repose non seulement sur un compromis des parties, mais encore sur la constitution.

1. On donne, en Allemagne, le nom spécial de « Austræge » aux arbitres désignés par la constitution d'une confédération. Cette différence de terme repose sur le fait que les « Austræge » sont de vrais juges tirant leurs pouvoirs de la constitution elle-même, tandis que les arbitres ordinaires « Schiedsrichter » n'ont d'autres droits que ceux que leur accordent les parties. Les « Austræge » peuvent bien être choisis librement par les parties, comme les arbitres ; mais toutes deux étant obligées, par la constitution, de s'en remettre toujours à la décision d'un tribunal arbitral, elles peuvent choisir qui elles veulent, mais sont tenues de choisir des arbitres. — Il est possible aussi que la constitution prescrive de choisir les arbitres parmi les membres d'un tribunal déterminé, ou parmi les personnes inscrites sur une liste dressée d'avance ; la constitution peut aussi confier à une autorité donnée le droit de proposer les arbitres et de désigner le président du tribunal arbitral, etc. Toutes ces questions rentrent dans le domaine du droit public fédéral, et ne sont qu'indirectement du ressort du droit international. V. l'article de M. Aegidi sur le mot « Austræge, » dans le dictionnaire de *Bluntschli et Brater*.

497

On peut aussi régler à l'avance par des traités le mode de nomination des arbitres et la procédure à suivre pour trancher les difficultés qui pourraient s'élever entre deux états indépendants ; le tribunal arbitral aura dans ce cas de véritables droits de juridiction.

1. Le moyen âge en offre déjà de nombreux exemples. La plupart des traités de commerce actuels contiennent des dispositions analogues en matière d'évaluation des marchandises taxées *ad valorem*, etc. On réussit par là à aplanir pacifiquement des difficultés qui ne sont de la compétence d'aucun tribunal régulier. Voir 469, rem. 1.

498

Le droit international, en se développant, ne tardera pas à régulariser le mode de nomination des arbitres, et à fixer la procédure à suivre pour aplanir certaines difficultés, spécialement les questions de dédommagements, d'étiquette et autres, qui ne menacent ni l'existence, ni le développement des états.

1. Le vœu émis au congrès de Paris, en 1856 (V. art. 484), que les états, avant de commencer une guerre, fassent appel aux bons offices d'une puissance amie, peut être considéré comme une première tentative destinée à amener la solution pacifique des conflits. On peut espérer que des progrès plus décisifs ne tarderont pas à être réalisés ; chacun reconnaît qu'il y a certaines difficultés pour lesquelles il est absurde de recourir aux armes, parce que la guerre exige des sacrifices hors de proportion avec l'importance de la question en litige. L'état qui entreprendrait une guerre parce qu'un autre état est son débiteur, ressemble à cet ours de la fable jetant des pierres aux mouches qu'il voit sur le front de son ami endormi. Le sentiment du droit est devenu aujourd'hui assez fort pour qu'on puisse, sans être qualifié de rêveur, demander qu'un congrès interdise enfin de faire la guerre pour des différends de l'espèce désignée plus haut, et détermine la procédure à suivre pour mettre fin équitablement et sans coups de canon à des conflits d'une importance secondaire.

5. — Représailles, rétorsion, blocus.

499

Lorsque les conflits ne peuvent aboutir à une solution amiable, ou qu'un arbitrage paraît impraticable, l'état lésé est autorisé à se faire justice lui-même.

1. Lorsqu'un état qui se sent lésé dans ses droits, ne peut pas éviter le conflit et obtenir satisfaction au moyen de négociations pacifiques ou en provoquant un arbitrage, il ne lui reste plus qu'à user de son droit de légitime défense, à moins qu'il ne préfère abandonner ses droits et renoncer à obtenir satisfaction. Les moyens de se faire justice soi-même sont de nature très différente, mais ont tous un caractère commun, la contrainte, la force invoquée à l'appui du droit.

500

Les actes de représailles, autorisés sans déclaration de guerre, sont :

a) La mise sous séquestre des biens appartenant à l'adversaire et situés sur le territoire de l'état réclamant, ou, suivant les circonstances, la constitution d'hypothèques sur ces mêmes biens ;

b) La mise sous séquestre de biens appartenant à des citoyens

de l'état avec lequel on est en conflit, et situés sur le territoire propre, lorsque l'adversaire, en violation du droit international, a saisi les biens possédés sur son territoire par des citoyens de l'autre état;

c) L'interruption des relations commerciales, postales, télégraphiques ou autres entre les deux pays;

d) Le renvoi ou l'expulsion des ressortissants de l'état étranger;

e) L'arrestation, à titre d'ôtages, des personnes qui représentent l'état étranger ou en sont ressortissants;

f) L'arrestation de fonctionnaires ou même de citoyens de l'état étranger, lorsque ce dernier s'est précédemment saisi injustement de citoyens de l'état qui use de représailles;

g) Le refus d'exécuter les traités, ou la dénonciation des traités existants;

h) Le retrait des priviléges ou des droits accordés aux ressortissants de l'état étranger.

1. On nomme représailles (de *reprehendere* et non de *reprimere*) les moyens employés par un état pour faire comprendre à une autre puissance l'iniquité de sa conduite, en lui faisant subir un dommage dont elle soit forcée de reconnaître l'injustice, afin de l'engager à revenir sur sa conduite et à fournir satisfaction à l'état lésé. — Ces moyens diffèrent beaucoup suivant la nature des conflits, et on ne saurait les énumérer d'avance. Ils varient suivant les peuples et changent d'aspect à mesure que l'injustice se présente sous une forme différente.

2. Rem. litt. *a*). La mise sous séquestre de biens appartenant à l'état étranger, est plus logique que la saisie de la fortune de citoyens de cet état; les états seuls sont en conflit, et on ne doit en première ligne user de représailles que vis à vis de l'état étranger. Le droit civil germanique permettait au moyen âge au créancier de se saisir lui-même d'un gage, lorsque le débiteur avait reconnu la dette. Le droit international, ne possédant pas encore d'organisation judiciaire, on est aujourd'hui à peu près au même point que les anciens Germains; on ne peut donc éviter ce genre de représailles.

3. Rem. à litt. *b*). La mise sous séquestre de biens appartenant à des particuliers dans le but de contraindre par là leur gouvernement à renoncer à d'injustes prétentions, est un moyen fort peu recommandable, car il n'atteint ni les coupables, ni ceux qui sont responsables des actes du pouvoir; les effets de cette mesure sont nécessairement indirects : cette saisie ne se justifiera donc que si l'état étranger a mis lui-même injustement sous séquestre les biens des citoyens de l'autre état; même dans ces conditions cependant, le sentiment de la justice et de l'équité est encore profondément froissé par cette mesure.

Un navire anglais avait été confisqué par les autorités françaises; Cromwell, jugeant que cet acte était contraire au droit international, fit saisir

dans le Canal deux navires français ; le gouvernement français ne fit pas d'opposition à cette mesure violente, qui écartait cependant toute solution diplomatique du conflit. Cela rappelle le vieux proverbe : « Si tu bas mon juif, je bas deux de tes juifs. » Les actes injustes commis par chacun des deux états ne furent nullement réparés, et des deux parts, ce fut par des particuliers innocents que la perte fut subie.

Le roi Frédéric II de Prusse refusa de payer aux créanciers anglais la dette silésienne, parce que l'Angleterre avait à tort, selon lui, déclaré de bonne prise des marchandises appartenant à des Prussiens. Cette mesure provoqua de nombreuses réclamations ; le mémoire des avocats de la couronne d'Angleterre protestant contre la conduite du roi de Prusse est resté célèbre. L'Angleterre et la Prusse n'en violaient pas moins les droits des simples particuliers. Les jurisconsultes anglais en appelaient à un usage reconnu et pouvaient s'appuyer sur des autorités dont la vétusté était le principal mérite ; le grand Frédéric leur répondit avec raison que le prétendu droit de prises maritimes est une injustice flagrante, et que les mesures décrétées par lui étaient de simples représailles destinées à maintenir en équilibre la balance de la justice.

On a beaucoup réclamé, même au sein de la chambre des lords, contre la conduite de l'Angleterre dans l'affaire de *Pacifico*, en 1850 ; l'Angleterre avait menacé la Grèce de faire saisir plusieurs navires grecs, parce qu'il n'avait pas été tenu compte des réclamations d'un certain sieur Pacifico.

4. Rem. à litt. *d*). L'expulsion des citoyens de l'état qu'on accuse de n'avoir pas respecté le droit international est une mesure extrêmement dure, et la plupart du temps injuste. Le gouvernement suisse protesta avec raison contre une décision du gouverneur autrichien expulsant de la ville de Milan, sans avertissement préalable, tous les Tessinois, sans que la conduite du canton du Tessin eût en aucune façon motivé des représailles.

5. Rem. à litt. *e* et *f*). C'est seulement en cas de nécessité absolue qu'on peut porter atteinte à la liberté de personnes complètement innocentes ; il faut, pour justifier cette mesure, que l'état étranger ait le premier procédé de la façon. Lorsqu'un état étranger retient injustement nos envoyés ou nos concitoyens, nous serons autorisés à nous emparer de la personne de ses employés diplomatiques ou à arrêter ses ressortissants, pour lui faire comprendre l'iniquité de sa conduite. Mais nous devrons toujours nous rappeler que nos prisonniers ne sont pas personnellement coupables, et qu'ils ne sont pas des condamnés. Ils doivent être traités à peu près comme des prisonniers de guerre.

6. Rem. à litt. *g*). V. plus haut, art. 455.

501

Les nations civilisées stigmatisent aujourd'hui, comme contraires aux lois de l'humanité :

a) Les cruautés exercées contre les ressortissants de l'état étranger ;

b) L'autorisation accordée par l'état à des particuliers de courir

sus aux citoyens d'un état étranger, de les tuer, de détruire leurs biens ou de s'en emparer.

1. Rem. à litt. *a*). Même lorsque les peuplades barbares maltraitent nos nationaux, les mutilent, les mettent à mort, il est indigne d'un état civilisé de procéder de la même manière envers les hommes de ces tribus sur lesquels il viendrait à mettre la main. La loi du talion ne peut dégénérer en barbarie. On doit également blâmer hautement l'exécution à titre de représailles de personnes qui n'ont commis aucun crime. Un cas de ce genre est survenu pendant la guerre de l'Indépendance aux États Unis. Le capitaine anglais Lippencott fit pendre un officier américain. Le général anglais Clinton blâma énergiquement cet acte, et fit passer son inférieur devant un conseil de guerre. Le général Washington demanda l'extradition du coupable, et, celle-ci lui ayant été refusée, fit également passer devant un conseil de guerre un officier anglais du nom d'Argill, et le fit condamner à mort. Cet officier fut cependant sauvé sur les instances de la reine de France, qui obtint du congrès la grâce du condamné. V. Phillimore, III, 150 et suiv.

Rem. à litt. *b*). Les états autorisaient souvent au moyen âge les particuliers à saisir ou à mettre à mort les ressortissants d'un état étranger. La course et les lettres de marques sont une application de ce système à la guerre maritime, et se sont conservées jusqu'à une époque très récente. V. plus bas. art. 670. Le droit international actuel répudie avec raison cette manière d'agir; car on ne peut jamais être sûr que les particuliers n'abuseront pas des pouvoirs qu'ils ont reçus.

502

La nature et la portée des représailles se déterminent d'après la gravité de l'injustice commise par l'adversaire. Les représailles hors de proportion avec le délit constituent une violation du droit.

1. Les représailles sont au fond un acte de légitime défense; on ne peut donc en user que si l'on ne peut pas recourir aux voies ordinaires du droit. Elles doivent se mesurer d'après la gravité du délit. Le principe de la proportionnalité doit toujours être respecté. Dans l'affaire de *Pacifico* dont il a été fait mention à l'art. 500, Rem. 3, les plaintes ont surtout porté sur le fait que les représailles étaient tout à fait hors de proportion avec le délit.

503

Il ne peut être fait usage de représailles que par l'état lésé, et non par le particulier lésé.

1. Au moyen âge, on tolérait les représailles privées, de même que le duel

judiciaire était considéré comme un moyen légitime d'administrer la justice. Le droit public et le droit international modernes autorisent l'état seul à recourir aux moyens violents. Les états dont les droits n'ont pas été directement atteints ne peuvent user de représailles que pour punir des actes qui constituent un danger général pour l'humanité civilisée.

504

Les représailles sont autorisées seulement lorsque l'injustice qui les provoque n'est pas réparée ou expiée.

1. Cette règle est la conséquence de l'idée même de représailles Elles sont une légitime défense. Quand le droit a triomphé, il ne peut plus être question de représailles.

505

La rétorsion n'a pas pour but de se venger d'une injustice ; elle est un moyen de s'opposer à ce qu'un état exerce ses droits au préjudice des autres.

1. La rétorsion a pour but d'empêcher qu'un état étranger n'use de ses droits contrairement à l'équité ; elle n'est pas, comme les représailles, dirigée contre un acte injuste. Ex. : L'état A accorde aux créanciers nationaux un privilège sur les créanciers étrangers ; ou bien il existe dans l'état A un système de maîtrises et de corporations si exclusif, qu'il est à peu près impossible aux étrangers d'y exercer un métier ; ou bien le système douanier de l'état A rend aux ressortissants de l'état B le commerce très difficile avec les citoyens de l'état A. Dans tous ces cas, l'état A est dans son droit, formellement du moins, car il peut régler ces questions comme il l'entend ; mais ses lois sont préjudiciables à l'état B et à ses ressortissants, qui les trouvent contraires à l'équité. L'état B peut alors recourir à la rétorsion, et prendre des mesures préjudiciables aux ressortissants de l'état A pour amener ce dernier à modifier sa législation. L'état A ne peut pas se plaindre de ce qu'on use contre lui des procédés qu'il applique lui-même envers son voisin.

2. Une simple différence de législation ne peut entraîner de rétorsion, même lorsqu'elle a dans certains cas des inconvénients pour les habitants de l'un des deux états. Ex. : On admet dans l'état A le système de la communauté des biens meubles entre les époux, et dans l'état B le système de la séparation des biens. Dans l'état A, les fils ont une part plus considérable que les filles à la succession paternelle, et dans l'état B les enfants sont égaux entre eux, etc. Ces divergences ne constituent pas un manque d'équité envers l'autre état ; elles s'expliquent par la différence des principes et des coutumes ; elles n'ont pas d'effets permanents, en ce sens qu'elles sont tantôt favorables, tantôt préjudiciables aux citoyens de l'un ou de l'autre des deux états.

3. Le droit moderne n'est en général pas favorable au système de la rétorsion. Un diplomate peut s'en servir comme menace ou moyen de faire aboutir

une négociation ; mais l'état qui en fait usage se cause à lui-même tout autant de préjudice qu'à l'état étranger. Il porte en outre atteinte à l'unité de sa législation, et décrète une mesure qu'il reconnaît mauvaise, dans l'espoir fort incertain d'amener l'état voisin à des idées meilleures.

506

Un gouvernement peut, sans déclarer la guerre, mette en état de blocus la puissance qui s'est rendue gravement coupable vis-à-vis de lui.

1. Le *blocus commercial* a pour effet d'interdire aux ressortissants de l'état bloqué l'entrée du territoire de l'état qui a ordonné le blocus ou de défendre aux ressortissants de ce dernier de traverser le territoire bloqué ; on empêche le transit des marchandises d'un des états dans l'autre, et refuse aux navires la faculté d'entrer dans les ports ou d'en sortir. Les blocus sont donc moins préjudiciables que les guerres, en ce sens qu'il n'y a pas de sang versé, mais ils interrompent l'échange des valeurs et les relations des hommes entre eux. Ils ont dans la règle les mêmes conséquences fâcheuses pour l'etat qui ordonne le blocus que pour l'état bloqué, car le commerce est toujours réciproque.

2. Le blocus peut être continental ou maritime. Il n'en est habituellement fait usage qu'en temps de guerre. Nous traiterons le blocus de guerre au livre IX, chap. v. On a cependant des exemples de blocus sans déclaration de guerre : blocus de la côte gréco-turque en 1827 par l'Angleterre, la France et la Russie ; blocus de la France contre le Portugal en 1831 ; blocus « hermétique » ordonné contre la Suisse en 1838 par le ministère Thiers ; blocus du Mexique par la France en 1838.

507

Les états neutres ne reconnaissent pas la validité des prises, lorsque le blocus maritime n'est pas en même temps blocus de guerre ; ils ont dans ce cas le droit d'exiger pour les navires neutres la libre entrée et la libre sortie.

1. Le blocus maritime qui n'est pas en même temps blocus de guerre apporterait, si on lui accordait une portée universelle, de nombreuses entraves au commerce des neutres avec la côte bloquée. Les états neutres ont donc pleinement le droit d'exiger que ces blocus pacifiques aient une portée aussi restreinte que possible. Les blocus sont un moyen coercitif employé contre l'état qui s'est rendu coupable d'un acte injuste ; mais on n'a pas le droit d'user de contrainte envers les neutres. Les principes plus sévères admis en droit international envers les neutres, sur les blocus et les prises maritimes, ne se justifient qu'en temps de guerre ; en temps de paix, ils ne sauraient être admis. — Les villes hanséatiques réclamèrent en 1838 contre le blocus du

Mexique par les Français, et le 1er mars 1848, le conseil d'état français se prononça contre la confiscation des navires neutres en temps de paix.

508

Les mesures sanitaires prises contre les épidémies sont déterminées et limitées par leur but.

1. Ces mesures peuvent même être préventives et avoir pour but d'empêcher l'explosion ou l'extension des maladies des hommes ou des animaux ; on pourra aller jusqu'à prescrire des quarantaines. Toutes les nations doivent respecter les mesures prises par un état dans l'intérêt de la salubrité publique. V. art. 472, Rem. 1.

509

L'embargo mis sur les navires étrangers, dans la prévision de l'ouverture prochaine des hostilités, n'est autorisé qu'en cas de nécessité absolue et dans les limites fixées par les lois de la guerre.

1. On distingue l'embargo civil, qui n'a pas d'importance en droit international et peut être une mesure de simple police, de l'embargo proprement dit, ordonné par un état dans la prévision d'une guerre prochaine, et qui peut éventuellement être considéré comme un acte d'hostilité. Si la guerre n'a pas lieu, les navires retenus doivent être relâchés et peuvent réclamer une indemnité. Si la guerre éclate, les navires mis provisoirement sous séquestre seront jugés conformément aux lois de la guerre. L'embargo aura surtout pour but d'avoir sous la main un nombre de navires suffisant pour user de représailles envers un ennemi qui abuserait du droit de prises maritimes. On a du reste recouru trop souvent à l'embargo, et porté par là atteinte aux droits et à la propriété des particuliers. Quelques états sont convenus de ne jamais mettre l'embargo sur les navires de l'autre partie contractante, Traité de commerce du 11 juillet 1799 entre la Prusse et les États-Unis de l'Amérique du Nord, art. 16. Phillimore, III, § 38, cite les déclarations de lord Stowell à l'occasion de l'embargo prononcé contre la Hollande par l'Angletere dans des eaux non anglaises, au cap de Bonne-Espérance.

LIVRE VIII.

LA GUERRE.

1. — Définition. — Parties belligérantes. — Causes de la guerre. Déclaration de guerre.

510

La guerre est l'ensemble des actes par lesquels un état ou un peuple fait respecter ses droits, en luttant par les armes contre un autre état ou un autre peuple.

1. La guerre n'est pas un moyen de procédure; c'est la lutte effroyable de forces matérielles opposées. La guerre, quelles qu'en soient les causes ou le but, a une foule de conséquences juridiques. Elle a toujours pour conséquence l'anéantissement des droits qui découlent de la paix; le droit international peut à grand'peine contenir la guerre dans des limites déterminées Les guerres de conquête, les guerres provoquées par l'ambition dynastique, la jalousie des nations ou l'esprit de vengeance, exercent également l'influence la plus fâcheuse sur le développement du droit et sur l'ordre public. La guerre est donc avant tout un fait dans la vie des peuples; sa nature et son essence sont douteux au point de vue du droit, mais les conséquences de droit de ce fait ont un caractère nécessaire.

2. Il importe cependant, dans l'intérêt de l'humanité, de voir surtout dans la guerre son côté de sanction du droit, de restreindre au nom du droit l'emploi de la violence et de fixer autant que possible les lois de la guerre. L'état normal, l'idéal corrélatif du droit, c'est la paix et non la guerre. V. art. 511 et 516 et suiv. Si la paix éternelle est un idéal irréalisable, elle n'en est pas

moins l'idéal poursuivi par l'humanité en progrès, et duquel elle peut et doit se rapprocher. De *Parieu*, Cours de politique, p. 371 : « La paix éternelle est « impraticable, mais indéfiniment approximable. »

511

La guerre est dans la règle une lutte armée entre divers états, à l'occasion d'une question de droit public.

1. Les états civilisés ont partout pourvu à l'administration de la justice civile et criminelle, et il serait contraire à toutes les notions reçues aujourd'hui dans les états civilisés d'admettre que l'on pût faire la guerre à l'occasion d'une question de droit privé. Le moyen âge admettait encore des principes différents ; le duel judiciaire, qui servait à trancher les questions de droit privé, était au fond une guerre entre deux particuliers. Il a été supprimé à mesure que se développait l'idée de la justice de l'état. Les peuples et les nations entre lesquels s'agitent aujourd'hui les questions de droit public sont placés dans les mêmes conditions que les chevaliers et les villes au moyen âge. Ils recourent aux armes et s'entre-tuent pour faire prévaloir leurs droits. Le droit international a encore une longue route à parcourir avant de réussir à transformer la lutte des forces physiques en simple procès judiciaire.

512

On reconnaît cependant la qualité de belligérants aux partis armés qui, sans avoir reçu d'un état déjà existant le droit de combattre les armes à la main, se sont organisés militairement, et combattent de bonne foi en lieu et place de l'état pour un principe de droit public.

1. Il y a là une exception à la règle que la guerre a lieu entre les états seulement. Mais lorsqu'un parti politique poursuit la réalisation de certains buts publics et s'est organisé en état, il constitue dans une certaine mesure l'état lui-même. Les lois de l'humanité exigent qu'on accorde à ce parti la qualité de belligérant, et qu'on ne le considère pas comme un ramassis de criminels. Le parti qui est assez fort pour créer des pouvoirs analogues à ceux de l'état, qui offre par son organisation militaire des garanties suffisantes d'ordre, et témoigne par sa conduite politique de sa volonté de devenir un état, ce parti a un droit naturel à être traité d'après les mêmes principes que l'armée d'un état déjà existant. On diminuera par là les dangers de la guerre, non pas seulement en faveur du nouveau parti, mais encore en faveur de ses adversaires. Si par contre ces volontaires sont poursuivis criminellement, la lutte deviendra plus sauvage, et on pourra craindre que les deux adversaires ne cherchent à se surpasser mutuellement par leurs actes de barbarie ou la cruauté de leurs représailles.

2. On peut ranger sous cette rubrique les expéditions entreprises par certains *corps francs*. Lorsque ces derniers sont organisés en armée régulière, et

respectent les lois de la guerre, on doit les considérer comme belligérants. Ex. : les corps francs allemands sous les ordres du major Schill, les corps francs garibaldiens qui envahirent la Sicile et Naples. V. art. 570 et suiv.

3. Il est indispensable de respecter le principe ci-dessus dans les guerres civiles; le parti qui a pour lui les autorités constituées se laissera facilement entraîner à traiter ses adversaires comme des rebelles; le parti révolté cherchera de son côté à accuser le parti gouvermemental de haute trahison et de violation de la constitution. Une fois que les tribunaux criminels ne sont plus respectés, et que *de fait* les deux partis en sont venus à se faire la guerre, il sera plus logique de suspendre l'application des lois pénales, de considérer politiquement et militairement ses adversaires comme de vrais ennemis, et de leur reconnaître la qualité de belligérants. Le droit international actuel a donc fait un progrès en se montrant disposé à accorder la qualité de belligérants à un parti révolutionnaire ou à des corps francs. Mais il faut pour cela : *a*) qu'ils soient organisés militairement; *b*) qu'ils respectent eux-mêmes les lois de la guerre et combattent de bonne foi pour un principe politique. V. Lawrence. Comm. sur les élém. du droit international de Wheaton, I, p. 182, § 5.

4. On devra sans hésiter reconnaître aussi la qualité de belligérants aux peuples qui quittent leur patrie et sont impliqués dans une guerre, pendant qu'ils sont à la recherche d'un nouveau territoire. Les Romains ont toujours accordé la qualité de belligérants aux peuples germaniques effectuant leurs migrations.

513

Les pirates et les brigands ne possèdent jamais la qualité de belligérants, même s'ils sont organisés militairement.

1. Contre eux il n'y a pas de guerre; ils sont jugés conformément aux lois pénales. Comme ils commettent des crimes rentrant évidemment dans le droit commun, et qu'en outre la bonne foi leur fait complètement défaut, l'opinion publique exige qu'ils soient punis criminellement. Les *briganti* italiens sont aussi peu des belligérants que les anciens flibustiers.

2. On considère néanmoins comme partie belligérante l'état qui permet à ses nationaux d'exercer la piraterie, comme l'ont fait au moyen âge bon nombre de villes maritimes de la Méditerranée, et comme le faisaient, dans notre siècle encore, les états du nord de l'Afrique. Un état peut violer parfois les principes du droit international et souiller par là son honneur, mais il ne perd pas les droits qu'il a comme état.

514

Dans les confédérations d'états, la guerre entre le pouvoir central et les divers états de la confédération, lorsqu'elle a pour but le maintien du droit public fédéral, porte le caractère d'une

exécution fédérale; elle n'est pas une guerre entre deux états égaux, et ne rentre pas par conséquent dans le domaine du droit international. Cependant ce dernier accorde, dans l'intérêt de l'humanité, la qualité de belligérants aux deux parties.

1. Exemples récents : la guerre du Sonderbund en Suisse en 1847 et la guerre civile aux États-Unis de l'Amérique du Nord, de 1861 à 1865. Le pouvoir fédéral donna dans les deux pays le nom de rebelles aux séparatistes, et ne renonça pas complètement à punir les chefs et les promoteurs de la rébellion; mais on considéra cependant les troupes des états dissidents comme de vrais belligérants, et les lois ordinaires de la guerre leur furent appliquées. Les états étrangers se prononcèrent plus énergiquement encore pour que la qualité de belligérants fût accordée aux deux partis. V. *Bluntschli*, Opinion impartiale sur la question de l'*Alabama*, dans la Revue intern. de Gand, II, p. 457. La cour fédérale suprême des États-Unis a reconnu expressément, en mars 1863, qu'il y avait eu en Amérique une « guerre civile » avec ses conséquences.

2. La majorité de la Diète germanique essaya, mais en vain, de donner à la guerre de 1866 entre la Prusse et l'Autriche le caractère d'une exécution fédérale contre la Prusse. La Prusse et l'Autriche, qui se disputaient la prépondérance en Allemagne, n'étaient pas de simples membres de la confédération germanique; c'étaient deux grandes puissances européennes, et la guerre qu'elles soutenaient entre elles était une guerre internationale dans le sens le plus complet du mot. Il ne pouvait donc être question d'appliquer les principes du code pénal de la confédération germanique.

515

La guerre est juste, lorsque le droit international autorise le recours aux armes; injuste, lorsqu'elle est contraire aux principes de ce droit.

1. Ce principe n'est pas seulement une règle de morale, c'est un vrai principe de droit. Il n'a pas, il est vrai, grande valeur pratique actuellement, parce que chacune des parties affirme la justice de sa cause, et qu'il n'existe pas de juge pour prononcer sur la valeur de ces assertions. Cependant cette distinction entre le droit et la morale a quelques effets déjà aujourd'hui, spécialement en ce qui concerne les obligations des alliés et l'intervention des puissances neutres; les alliés doivent leur concours quand la guerre est juste; les tiers sont autorisés à intervenir dans une guerre inique. V. art. 446 et 447.

516

Sont regardées comme causes légitimes de guerre, pour l'état qui en est la victime ou qui en est sérieusement menacé, la vio-

lation grave des droits d'un état, la dépossession violente, enfin les atteintes portées aux bases sur lesquelles reposent l'ordre et le droit dans l'humanité.

1. L'homme ne peut user de violence contre l'homme, que s'il y a *nécessité*; cette nécessité prend le nom de droit, lorsqu'elle est un devoir moral. La guerre, comme moyen de faire respecter le droit, suppose donc la violation d'un droit pour la reconnaissance duquel il faut recourir aux armes; tout procès suppose de même la violation d'un droit que l'on sauvegarde en intentant une action civile ou pénale.

2. Comme de simples pensées ne peuvent porter atteinte à des droits, on doit qualifier de frivole de la part du gouvernement de Napoléon III, de considérer comme cause de guerre « l'arrière-pensée » qu'aurait eue le roi de Prusse de profiter d'une nouvelle occasion favorable pour placer la couronne d'Espagne sur la tête d'un membre de sa maison (19 juillet 1870). V. Bluntschli, dans les Jahrbücher d'Holzendorf, 1871, p. 272 et suiv.

517

Il faut considérer comme causes légitimes de guerre, non seulement les atteintes portées à des droits historiques et acquis, mais aussi les obstacles injustement apportés à la formation et au développement du droit nouveau.

1. On doit reconnaître et admettre la nécessité pour chaque état et pour chaque peuple de se transformer suivant les besoins politiques de l'époque, au même titre qu'on doit protéger les droits historiques lorsqu'ils ne sont pas en contradiction avec les principes admis par les contemporains. En s'opposant à la formation d'un droit nouveau, on méconnaît le souffle vivant qui anime le droit, et on empêche ce dernier de progresser en même temps que la nation. On ne voit pas pourquoi un peuple aurait le droit de faire la guerre pour défendre la couronne de son prince, et n'aurait pas celui de recourir aux armes pour fonder l'unité nationale. Serait-ce peut-être parce qu'un vieux parchemin a déterminé au moyen âge le droit de succession du prince, tandis qu'une suite d'événements funestes ont entravé pendant plusieurs siècles la consolidation de l'unité nationale? — Il me paraît que le droit d'un peuple de recourir au besoin aux armes pour se donner la constitution qu'il réclame, pour développer ses qualités naturelles, pour remplir sa mission, pourvoir à sa sûreté, défendre son honneur, est bien plus naturel, plus important, plus sacré que les manuscrits poudreux constatant les drois d'une dynastie.

Comme, d'autre part, d'importants intérêts sont le plus souvent intimement connexes de l'état de droit devenu intolérable, la transformation réclamée par le développement d'un peuple doit le plus souvent faire l'objet d'une lutte de la part de ce peuple.

518

L'intérêt de l'état ne peut, à lui seul, justifier la guerre.

1. La guerre ne se justifie que si elle est entreprise au nom du droit, mais non si elle n'a qu'un but d'utilité ou d'intérêt. Napoléon III n'était donc pas fondé à menacer, comme il l'a fait dans le discours du trône du 18 nov. 1867, d'une intervention de la France dans les affaires allemandes, si les « intérêts » français venaient à être compromis. Nombre de guerres ont malheureusement été entreprises sans nécessité, pour des motifs politiques, pour augmenter l'influence d'un gouvernement, pour appuyer ou entraver une tendance politique, pour obtenir des alliances favorables, etc. Mais on ne doit jamais considérer la guerre comme un simple moyen politique.

Une question toute différente est celle de savoir si une guerre, qui a été commencée au nom du droit, ne peut pas être aussi un moyen politique. On ne saurait, suivant moi, blâmer cette manière d'agir ; au contraire, en se servant de la guerre, une fois qu'elle est là, pour réaliser un but utile, c'est chercher une compensation aux maux inséparables de la guerre et parfois faire progresser les peuples.

519

Les règles du droit international sur la manière de faire la guerre, ou sur les droits et obligations des belligérants, doivent être respectées même dans une guerre injuste.

1. Nous désignons sous le nom de guerre *injuste* la guerre qui ne se justifie pas par une des causes énumérées art. 516 à 518. Les lois de la guerre sont obligatoires même dans une guerre injuste. Si l'on voulait employer des mesures plus sévères ou plus cruelles contre une des parties belligérantes à laquelle on reproche l'injustice de ses prétentions, la guerre redeviendrait complètement barbare. Chaque partie affirme en général qu'elle combat uniquement pour faire respecter son bon droit, et nie en même temps les droits de son adversaire. Les lois de la guerre ont pour but de civiliser la guerre injuste comme la guerre légitime.

520

On n'est autorisé à faire la guerre, même pour un motif juste et légitime, qu'après avoir fait usage inutilement de tous les moyens pacifiques pour obtenir satisfaction en temps utile.

1. Les peuples de l'antiquité comprenaient déjà clairement qu'on ne peut suivre en même temps des négociations sur la question en litige et ouvrir les hostilités. La guerre est le dernier et non le premier moyen de faire respecter ses droits; et encore ce moyen terrible ne peut-il être employé qu'en cas de nécessité absolue.

521

L'état qui commence une guerre offensive est tenu, avant de

recourir aux armes, et après avoir épuisé tous les moyens pacifiques, de dénoncer son intention de faire la guerre avant l'ouverture des hostilités.

1. Le droit international civilisé blâme les états qui commencent une guerre offensive sans déclaration de guerre, et en cherchant à surprendre leur adversaire par la brusque ouverture des hostilités, à moins cependant que le droit international n'autorise l'usage immédiat des armes, comme c'est le cas à l'égard des pirates. On pourrait objecter que les pirates sont poursuivis comme criminels et ne sont pas des ennemis; mais il peut résulter de la lutte contre les pirates une véritable guerre, s'ils trouvent aide et protection auprès d'un état.

2. Il y a du reste lieu de distinguer, en fait de guerre défensive, le point de vue militaire ou de fait et le point de vue du droit. Dans une guerre défensive, celui qui se défend peut aussi, pour des motifs militaires, prévenir l'agresseur par une attaque antérieure. Au point de vue du droit, la différence entre la guerre offensive et la guerre défensive ne réside pas dans le fait d'avoir passé le premier la frontière ou envahi le premier le territoire ennemi, mais dans la différence des droits respectifs des parties.

522

On peut déclarer solennellement la guerre par le moyen d'envoyés ou hérauts, ou bien l'ouvrir par un manifeste à l'adresse du monde entier.

1. Les Romains envisageaient comme une condition nécessaire du *justum bellum* un acte solennel menaçant les ennemis des maux de la guerre, et suivi d'une déclaration de guerre formelle. Au moyen âge aussi on devait, pour ne pas manquer aux lois de l'honneur, déclarer la guerre trois jours avant l'ouverture des hostilités. Aussi plusieurs publicistes exigent-ils encore une déclaration de guerre préalable.

2. On ne peut nier que ces formalités, lorsqu'elles sont remplies par tous, n'offrent certains avantages pour la sûreté publique. Elles établissent exactement le moment auquel la paix cesse et auquel commence l'état exceptionnel amené par la guerre. Constater ce point d'une manière précise est de la plus haute importance dans une foule de questions. Mais il faut ajouter que, depuis un siècle, on ne regarde plus cette formalité comme nécessaire. Ce qui importe, c'est d'indiquer l'intention de faire la guerre et de constater le fait de l'ouverture des hostilités. Le même but peut être atteint par un manifeste adressé au monde entier et par conséquent aussi à l'ennemi. Le droit international accorde aujourd'hui autant de valeur à un manifeste général qu'à une déclaration de guerre solennelle et réciproque. On attache en général de nos jours moins d'importance à ses formalités; la clarté du droit en souffre, mais les hommes d'état et les généraux s'en trouvent mieux. V. spécialement Phillimore, III, chap. v.

523

La déclaration d'un état qu'il considérera comme un *casus belli* certains actes d'un autre état, constitue une déclaration de guerre éventuelle.

1. Les déclarations éventuelles de guerre ne sont pas rares de nos jours, et on regarde de plus en plus comme inutiles les manifestes belliqueux ou les déclarations de guerre solennelles. Si l'on agit de bonne foi, sans chercher à tromper l'ennemi pour le surprendre plus tard à l'improviste, on ne peut pas dire que ce mode de procéder soit contraire au droit international. Mais comme il est facile d'abuser de la position de l'adversaire et de l'état d'incertitude dans lequel il se trouve, on ne peut guère recommander ce moyen d'esquiver une déclaration de guerre formelle, à moins qu'une rapidité exceptionnelle ne soit nécessaire, et que le temps ne manque pour déclarer solennellement la guerre. Ex. : L'attaque subite des Espagnols par la flotte anglaise, dans le but d'empêcher l'expédition de Sicile en 1718; les divers combats entre les navires français et anglais en 1788, alors que la guerre n'était pas encore publiquement déclarée entre les deux pays. — Comme on doit en guerre être préparé aux surprises, les états doivent user de vigilance dans les jours anxieux où la guerre menace, gronde et se prépare; ils doivent chercher à concilier leurs obligations militaires avec celles que leur imposent le droit et l'humanité; tout en étant prêts à la guerre, ils doivent faire leur possible pour l'éviter.

524

En cas de guerre défensive, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une déclaration de guerre préalable de la part de celui qui se défend, lorsque l'attaque de l'ennemi a déjà commencé. Repousser l'attaque d'un ennemi armé est toujours licite.

1. L'état qui se défend n'est pas empêché de déclarer selennellement la guerre, mais il n'y est pas obligé. Lui aussi peut justifier sa résistance dans un appel à l'opinion publique, et en général il aura raison de le faire.

525

Il n'est pas nécessaire de laisser un certain délai entre l'ultimatum et l'ouverture des hostilités ; mais la bonne foi, et le principe que la paix doit présider aux relations des états, exigent qu'il soit laissé à l'adversaire assez de temps pour éviter la guerre en cédant sans retard.

1. La déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités sans ultimatum et sans propositions préalables sont, non seulement contraires aux lois de l'humanité, mais encore à l'idée même de la guerre; la guerre est, art. 516, le dernier moyen dont les états disposent pour faire respecter leurs droits. — Il suffit cependant de fixer un délai très court, de quelques jours ou même de quelques heures, s'il y a péril en la demeure; ce mode de procéder sera particulièrement utile lorsque les menaces de guerre auront déjà été échangées entre les deux états, et qu'on voudra savoir définitivement si l'adversaire veut la guerre ou la paix.

526

L'état auquel on offre d'entrer en négociations et même de fournir la satisfaction demandée, peut néanmoins commencer les hostilités, s'il n'est pas donné des garanties suffisantes que ces propositions recevront une exécution complète, sincère et immédiate.

1. Les propositions peuvent n'avoir d'autre but que de gagner du temps et d'achever les armements. Elles auraient donc pour effet non pas d'empêcher la guerre, mais de la faire tourner au profit de celui qui a fait de feintes propositions d'arrangement.

527

L'ouverture de la guerre date du moment de la déclaration de guerre, à moins que les opérations militaires n'aient déjà commencé antérieurement.

1. La guerre, commencée *de fait*, interrompt, sans qu'une déclaration de guerre postérieure soit nécessaire, les relations pacifiques entre les belligérants. La déclaration de guerre, inversement, détermine le moment du commencement de la guerre, lors même que les hostilités n'auraient pas encore commencé. Cela résulte à la fois de la nature même de la guerre et de la volonté expresse de celui qui la déclare. La question est importante, parce que certains actes défendus en temps de paix sont autorisés pendant la guerre. Il ne peut être fait de prises sur mer, par exemple, si la guerre n'a pas encore commencé.

528

Lorsqu'une seule des parties a, de fait ou par déclaration expresse, commencé la guerre, la partie adverse a le droit, à partir de cet instant, d'appliquer et d'invoquer elle-même les lois de la guerre.

1. Cette règle est la conséquence de la nature réciproque de la guerre. Mais s'il n'est pas opposé de résistance à l'ennemi, et si l'on se soumet à ses conditions, il n'y a pas de guere parce qu'il n'y a pas de belligérants.

2. — Effets généraux de l'ouverture des hostilités. — But de la guerre.

529

La guerre n'abroge pas le droit, même entre les états belligérants.

Mais elle modifie les droits et la position réciproque :

a) Des états qui se font la guerre et de leurs alliés ;

b) Des états neutres ;

c) Des citoyens des états belligérants et des habitants du théâtre de la guerre.

1. Une ancienne théorie admettait qu'avant la formation des états, les hommes, vivant en « état de nature, » ne connaissaient aucun droit ; qu'ils n'avaient, de même que les animaux, aucun droit personnel, n'en réconnaissaient pas aux autres, et que chacun d'eux faisait respecter sa volonté dans les limites de sa force physique. Les anciens auteurs admettaient que cet état perpétuel de nature, cette guerre de tous contre chacun, *bellum omnium contra omnes*, ne cessait qu'à la suite des traités de paix ; que l'état de paix existe seulement en vertu de conventions expresses, et que, lorsque deux états se font la guerre, ils reviennent à l'état de nature et ne reconnaissent plus aucun droit à leur adversaire. Ils admettaient donc qu'en guerre le droit cesse d'exister et que la force physique règne seule. La science du droit rejette aujourd'hui complètement cette théorie.

2. Nous reconnaissons, au contraire, que l'homme a des droits naturels, des droits qui doivent être respectés en temps de guerre comme en temps de paix ; que la civilisation en général et les divers peuples pris isolément se développent sans cesse, d'après certaines lois constatées par l'histoire ; la lutte entre deux états ne saurait arrêter et briser ce développement. De même que la langue et le degré de culture intellectuelle d'une nation ne disparaissent pas subitement à la suite d'une déclaration de guerre, et que cette nation ne retourne pas à son état primitif de barbarie, de même aussi le droit qu'une nation a enfanté pendant de longs siècles, ne peut s'évanouir en un instant, pour faire place à « l'état de nature. » La guerre étant pour les états un moyen de faire respecter leur bon droit, ne peut pas être la négation du droit, puisqu'elle est destinée à servir ce dernier.

3. Le droit et les lois restent donc intacts dans leur ensemble. Mais comme la guerre suppose un état de légitime défense et a pour cause l'imperfection

actuelle du droit international, elle a pour conséquence nécessaire de suspendre ou de modifier partiellement le droit existant. Des lois spéciales prennent alors naissance et modifient, à titre de droit exceptionnel, les lois régulières établies en temps de paix.

530

La guerre a lieu entre les états, et non entre les particuliers.

1. L'admission de ce principe a contribué, dans une large mesure, à civiliser la guerre et à assurer les droits des citoyens. V. sur ce point l'Introduction. Tant que l'individu fut, comme dans l'antiquité, confondu avec l'état, cette distinction ne pouvait avoir d'effets utiles. Mais depuis qu'on s'est mis à séparer énergiquement le droit public et le droit privé, depuis que les jurisconsultes ont compris que le simple particulier a une existence et des droits spéciaux vis-à-vis de l'état lui-même, les principes de l'antiquité, relativement à la guerre, se sont profondément modifiés dans un sens plus libéral.

2. Ce changement a été préparé par l'ordre du Christ : « Aimez vos ennemis, » et par la morale des théologiens cathotiques et protestants, d'après laquelle on n'est autorisé à faire en guerre que le mal absolument inévitable. Mais l'application énergique de ce principe de droit n'est cependant due qu'à la science et à la pratique gouvernementale modernes.

531

Le états belligérants sont ennemis dans le sens propre du mot. Les citoyens de ces états par contre ne sont pas ennemis, ni entre eux, ni vis-à-vis de l'état ennemi. »

1. C'est l'état seul qui entreprend de lutter, les armes à la main, contre les états ennemis, pour les contraindre à reconnaître certains droits ou à renoncer à certaines prétentions. Les particuliers ne sont, comme hommes, pas directement intéressés dans la lutte; ils ne sont pas parties belligérantes, et, par conséquent, ne sont pas ennemis, dans le sens vrai et complet du mot. Le principe que quelques publicistes et même Kent (Comm., § 6, 7, 8) regardaient comme universellement admis, savoir : que « lorsque deux états sont en guerre, tous les citoyens de ces états sont ennemis, » est évidemment faux et doit être rejeté. L'état et le citoyen de cet état sont deux personnes bien distinctes. L'état a une sphère d'activité spéciale, des droits qui lui sont propres, ce sont les droits publics ; les particuliers, de leur côté, ont une sphère juridique indépendante, et des droits qui se rattachent à leur personne, à leur famille, à leur fortune; ces droits ne sont atteints qu'indirectement par la lutte des deux états et ne font pas l'objet de cette lutte. Les particuliers ne sont donc pas ennemis dans la vraie acception de ce mot. Ils peuvent, malgré la guerre, vivre entre eux dans les meilleurs termes; la parenté, les relations scientifiques ou commerciales sont indépendantes des conflits entre les états.

Le célèbre Portalis, ministre de la République françnise, prononçait, avec raison, les paroles suivantes dans un discours tenu, en l'an VIII, à l'ouverture du conseil des prises : « Entre deux ou plusieurs nations belligérantes, « les particuliers dont ces nations se composent ne sont ennemis que par « accident; ils ne le sont point comme hommes; ils ne le sont pas même « comme citoyens; ils le sont uniquement comme soldats. » V. Heffter, § 119. Proclamation du roi Guillaume de Prusse le 11 août 1870 : « Je fais la guerre conte les soldats français et non contre les citoyens français. Ces derniers continueront donc à jouir de la sécurité pour leurs personnes et pour leurs biens, aussi longtemps qu'ils ne m'enlèveront pas eux-mêmes, par des actes d'hostilité contre les troupes allemandes, le droit de leur accorder ma protection. »

532

Néanmoins les ressortissants d'un état belligérant sont indirectement considérés et traités comme ennemis dans la mesure de leurs devoirs publics comme citoyens de l'État, et pour autant qu'ils prennent une part personnelle à la lutte que soutient l'État.

1. L'État peut, si la constitution l'y autorise et si le bien public l'exige, réclamer des citoyens qu'ils mettent toutes leurs forces à son service. Il leur impose des contributions de guerre. L'ennemi fera, naturellement, tous ses efforts pour enlever à l'état, autant qu'il sera en son pouvoir, l'appui que lui fournissent ses ressortissants, et cherchera, dans les limites autorisées par le droit international, à s'assurer pour lui-même les ressources en question.

2. Lorsque les troupes d'un état, qu'elles soient composées de citoyens de cet état ou de mercenaires étrangers, portent les armes contre une autre puissance, cette dernière doit les considérer de fait comme des ennemis, bien qu'elles agissent au nom et pour compte de l'état; on devra cependant faire une distinction entre elles et les citoyens paisibles de l'État ennemi, et on donnera à ces troupes le nom d'*ennemis actifs* dans une acception plus générale de ce mot. Les troupes de la catégorie ci-dessus risquent leur vie sur les champs de bataille, et, si elles sont vaincues, sont traitées en prisonniers de guerre.

Les autres ressortissants d'une des parties belligérantes, ne prenant pas une part active à la guerre, ne peuvent donc être considérés et traités comme des *ennemis indirects* et *passifs* par l'adversaire, qu'en ce sens qu'ils sont soumis avec leurs biens au pouvoir de l'occupant. La même situation s'applique même aux citoyens d'un État *neutre*, mais qui habitent le théâtre de la guerre. Eux aussi doivent se soumettre aux restrictions commerciales, charges de cantonnement, et autres ordres de l'autorité militaire, au même titre qu'ils sont soumis à la souveraineté de l'État au temps de paix. Voir 504 et ss.

La jurisprudence des Anglais, et, en grande partie aussi, des Américains du Nord va beaucoup plus loin; elle considère nettement comme ennemis (passifs) les neutres domiciliés en pays ennemi, et menace de prise leurs propriétés sur mer. Cette théorie conduit à la création artificielle d'une nationa-

lité reposant exclusivement sur le *domicile* et n'ayant d'effets qu'en temps de guerre au préjudice des neutres domiciliés chez l'ennemi, par opposition à la vraie nationalité fondée sur la qualité de citoyen et admise en temps de paix. Toute cette théorie est inventée pour faire autant de prises maritimes que possible. Elle n'est pas fondée sur les rapports naturels des citoyens avec l'État, et aboutit en somme à cette absurdité de faire déclarer par l'Angleterre comme propriété ennemie les biens d'un Anglais domicilié aux États-Unis, en cas de guerre entre ces deux pays. Une étude approfondie de cette théorie a été faite par Calvo, Droit intern. § 730 et suiv., tome II, p. 48 et ss. et par Phillimore, IV, § 37 et ss.

533

Le principe de l'antiquité que l'ennemi n'a aucun droit, est rejeté par le droit international actuel comme contraire aux lois de l'humanité.

1. V. art. 529. Rem. Les droits de l'homme et les droits privés subsistent pendant la guerre, pour autant que les nécessités de la guerre n'exigent pas qu'on en restreigne la portée.

534

Les nations civilisées répudient également le principe qu'un état peut faire à l'ennemi tout ce qui lui paraît utile à sa propre cause.

Les nations restent, malgré la guerre, unies entre elles par les liens de l'humanité, et le droit international leur interdit de faire en guerre usage de moyens illicites.

1. Comme la guerre est, au fond, un acte de légitime défense et que son but final est de rétablir le droit et la paix, les moyens employés pour faire la guerre ne doivent pas être contraires au droit, à moins que les nécessités militaires ne l'exigent. Il n'est pas permis de manquer à sa parole ou d'être cruel envers l'ennemi, lors même que ces actes pourraient paraître avantageux. Les lois de la guerre ont pour but unique d'apporter des restrictions aux passions belliqueuses et à l'arbitraire des combattants. Le colonel Rüstow a fait récemment la tentative hardie de nier purement et simplement le droit international en tant qu'il traite de la guerre, et de considérer les « usages de la guerre » comme ayant seuls une portée; cela équivaut à rabaisser la conduite de la guerre, entre peuples civilisés, au même degré que la guerre entre sauvages. Voir à ce sujet l'article de M. Bluntschli dans la « Gegenwart, Berlin 1876.

535

Les guerres d'extirpation et d'anéantissement contre les peu-

ples ou races susceptibles de vivre et de se développer, constituent une violation du droit international.

1. La guerre d'extermination entreprise par les Hébreux contre les habitants idolâtres de la Palestine, leur avait été recommandée comme un devoir sacré; l'humanité réprouve aujourd'hui cette conduite barbare, et personne n'oserait l'offrir en exemple aux générations présentes.

2. Le sort des peuplades sauvages touche fort peu aujourd'hui le cœur des philanthropes. On ne les regarde pas comme membres de la grande famille des peuples dont se compose l'humanité civilisée, parce qu'elles ne prennent pas une part active à la formation et au développement du droit international. C'est, à mon avis, une erreur et une lacune du droit établi. Les sauvages sont des hommes; ils doivent être traités avec humanité, et on ne saurait leur refuser la totalité des droits de l'homme. Il est peut-être difficile de les soumettre à une organisation régulière; c'est peut-être une tâche ingrate de les civiliser; mais c'est une mission sacrée et un devoir pour les nations éclairées de s'occuper de l'éducation des peuples sauvages et de les rendre dignes du nom d'hommes. On ne peut plus, aujourd'hui, accorder au premier venu le droit de courir sus aux sauvages, comme s'il s'agissait de bêtes fauves.

536

La cause de la guerre n'en détermine qu'en partie le but. Les exigences des belligérants croissent en proportion des sacrifices que la guerre exige, et des risques qu'ils courent en entreprenant une campagne. La victoire donne naissance à de nouveaux droits.

1. C'est en cela que consiste la différence entre les procès ordinaires et le terrible procès qui s'engage entre les parties belligérantes. Le jugement civil ne peut jamais accorder plus que l'on ne demande, et se contente de rétablir les drois lésés dans leur intégrité première; les frais du procès ne sont, la plupart du temps, qu'un accessoire sans importance. La loi de procédure civile indique la marche à suivre, suivant la nature et la valeur de l'objet en litige; les moyens employés n'ont pas une portée plus considérable que la demande elle-même ou les exceptions opposées à cette demande. Dans la guerre entre deux peuples, tout change. La guerre est un moyen si terrible de faire respecter le droit, qu'elle entraîne après elle une foule de conséquences et d'effets complètement indépendants de l'objet primitif du litige. Elle entraîne des sacrifices en hommes et en argent qui dépassent souvent beaucoup la valeur du droit contesté. Elle surexcite les passions populaires et réveille les antiques haines nationales; elle met en question toute la position future des belligérants. On combat non seulement pour un droit, mais aussi pour des intérêts politiques. La guerre amène au jour des forces longtemps contenues et longtemps cachées dont il faut tenir compte. Elle fait époque dans le développement historique des peuples; elle crée les états ou les transforme.

2. C'est pour cela que le *but de la guerre* n'est pas toujours exactement déterminé par la *cause* de la guerre. Ce but s'agrandit par suite des circonstances que la guerre elle-même vient ajouter au but primitif. Il ne s'agit plus d'obtenir ce qu'on réclamait à l'origine, ou de faire reconnaître les droits contestés à l'ouverture des hostilités ; il ne s'agit même plus d'obtenir des dédommagements pour les pertes qu'on a subies et la réparation des offenses dont on a été l'objet. On veut assurer l'avenir et obtenir des conditions de paix qui correspondent à la position respective faite par la guerre aux parties belligérantes, et qui soient l'expression fidèle des modifications survenues dans le développement du droit et de la vie publique.

3. Dans les limites ci-dessus, la guerre n'est pas simplement l'acte de se défendre contre une violation du droit et le moyen d'obtenir le maintien d'un droit violé : elle est une force spéciale qui provoque la création de nouveaux droits. La vie publique des états se transforme souvent au milieu du tonnerre et des éclairs de la bataille ; l'histoire progresse au bruit de l'orage.

3. — Droits contre l'état ennemi et sur territoire ennemi.

537

Les relations diplomatiques permanentes sont rompues entre les états ennemis, si elles ne l'ont déjà été avant l'ouverture des hostilités, et les représentants respectifs des états belligérants sont rappelés ou reçoivent leurs passeports.

1. La rupture des relations diplomatiques précède en général la déclaration de guerre, et la provoque le plus souvent. Cette rupture peut aussi avoir lieu en même temps que la déclaration de guerre. Elle n'est pas juridiquement nécessaire ; en effet, deux états peuvent fort bien être en lutte sur un point déterminé, et conserver sur toutes les autres questions leurs relations amicales par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques. On peut convenir de localiser la guerre, et la restreindre à une partie seulement du territoire des deux états. Le rappel réciproque des représentants des deux états est donc un acte libre ; il n'est pas une obligation juridique. Il n'est donc pas impossible de maintenir, malgré la guerre, les relations diplomatiques, et rien ne s'oppose en droit à ce qu'elles soient renouées pendant la guerre. Elles peuvent servir à préparer la paix, tout comme le rappel avait pu provoquer la guerre.

2. Des motifs politiques puissants parlent cependant en faveur du rappel ; on n'entretient pas volontiers des relations d'amitié avec un état que l'on combat les armes à la main ; on veut aussi éviter de laisser à l'ennemi un représentant qui pourrait abuser de sa position privilégiée, fournir des renseignements sur la marche des troupes et favoriser les intérêts de son gouvernement.

On ne saurait invoquer les motifs ci-dessus pour suspendre provisoirement de leurs fonctions les consuls, parce que ceux-ci veillent aux relations entre les particuliers des deux nations plutôt qu'ils ne représentent leur gouvernement. Il arrive fréquemment que les consuls de l'état ennemi continuent leurs fonctions, aussi longtemps qu'on ne leur retire pas l'*exequatur*. Quant aux consuls des états neutres, V. art. 555.

Il est du reste d'usage de confier au représentant d'une puissance neutre et amie la protection des nationaux établis en pays ennemi.

538

Les traités conclus entre les états belligérants ne sont pas nécessairement suspendus ou rompus par la déclaration de guerre.

Les traités ne perdent leur efficacité, en temps de guerre, que si leur exécution est incompatible avec la guerre elle-même.

Les traités conclus spécialement à l'occasion de la guerre n'acquièrent de valeur que par la guerre.

1. Bon nombre de publicistes prétendaient jadis que la guerre annule de plein droit, *ipso facto*, les traités conclus entre les états belligérants. Certains actes diplomatiques semblent déclarer aussi que cette théorie repose sur la nature des choses. Elle repose bien plutôt sur le principe erroné que la guerre ramène les hommes à « l'état de nature » et abroge tous les droits existants (V. art. 529). Une fois qu'on eut admis que la guerre est un moyen de faire respecter le droit et ne supprime par conséquent pas le droit, l'absurdité de l'ancienne théorie fut bientôt reconnue. La guerre n'abroge pas plus le droit conventionnel qu'elle anéantit le droit en général. La guerre peut même être un moyen de contraindre un état à exécuter les conventions signées par lui.

2. Il arrive souvent que des traités soient conclus pour le cas spécial où une guerre viendrait à éclater, par exemple sur la contrebande de guerre, sur la liberté du commerce pendant la guerre, sur la neutralisation d'une partie du territoire, sur les prises maritimes ; on reconnaissait déjà autrefois que les traités de cette catégorie devaient être respectés malgré la guerre, bien que ce fût en contradiction avec le principe généralement admis alors que la guerre annule tous les traités. Mais il est tout aussi illogique de refuser de maintenir les traités qui ne se rapportent pas à la guerre, sous le prétexte que les deux états sont en lutte sur d'autres questions. Pourquoi annulerait-on les traités relatifs à la réglementation des frontières, à l'entretien des digues, au libre établissement des habitants, au droit de succession ou aux tutelles, lorsque ces traités ne sont pas en cause et peuvent être exécutés malgré la guerre ?

3. Il faut bien distinguer la validité des traités de leur exécution. La guerre peut souvent empêcher d'assurer l'exécution du traité, ne serait-ce qu'à cause de la rupture des relations diplomatiques ou par suite du fait que les hommes ou les fonds destinés en temps de paix à exécuter les conventions ont été employés à faire la guerre. L'état A s'est engagé, par exemple, vis-à-vis de

l'état B, à construire une ligne de chemin de fer dans un délai déterminé, ou à entreprendre la correction d'un fleuve; si la guerre vient à éclater entre les deux états, il pourra facilement arriver que les ressources financières fassent défaut, et que le traité ne puisse être exécuté. Dans ce sens, la guerre *suspend* l'exécution d'un grand nombre de traités, et on est souvent forcé, après le rétablissement de la paix, de régulariser à nouveau toutes ces questions. V. art. 459. Comme ce fait s'était plusieurs fois rencontré, on a cru pouvoir poser la règle générale que « la guerre suspend l'exécution des traités. » Mais cette règle va aussi trop loin; il faut au contraire examiner, dans chaque cas, si la guerre constitue par sa nature même un obstacle à l'exécution du traité. Comme les lois civiles obligent tous ceux qui habitent le territoire, y compris les ressortissants de l'état ennemi, il pourra facilement arriver que les conventions entre les deux états belligérants servent de base à la décision des tribunaux, et que les traités reçoivent ainsi leur exécution malgré la guerre.

539

Lorsqu'une partie du territoire, une place forte, une ville, un district, est occupée militairement par l'adversaire, cette partie du territoire est aussitôt soumise aux lois martiales de l'armée qui en a pris possession. La présence de troupes belligérantes sur le territoire ennemi entraîne cette conséquence de plein droit et sans déclaration préalable.

1. Voir, à la fin du volume, l'art. 1er des instructions pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique. La prise de possession militaire du territoire ennemi entraîne nécessairement l'établissement de l'autorité militaire; on ne peut donc faire un crime aux habitants du territoire occupé de se soumettre aux ordres du pouvoir militaire. Au contraire, la résistance n'est plus autorisée; bien qu'elle ait pour cause l'amour de la patrie ou la fidélité au souverain, elle pourra, suivant les cas, être sévèrement punie. C'est une conséquence nécessaire de la guerre; l'état est forcé de pourvoir à sa sûreté pour atteindre et poursuivre les buts ultérieurs qu'il se propose.

540

L'occupation du territoire par les troupes ennemies entraîne la suspension des autorités régulières et leur remplacement par les autorités militaires.

1. Instructions américaines, art. 2. Déclaration de Bruxelles sur les lois et coutumes de la guerre, art. 2. La règle ci-dessus s'applique tant au pouvoir législatif qu'au pouvoir exécutif. Si ces autorités voulaient encore donner des ordres, elles ne pourraient les faire exécuter dans le territoire occupé par l'ennemi, et placeraient les habitants dans une position extrêmement dangereuse entre leurs sympathies et leurs devoirs. Les autorités militaires qui

occupent le pays ne pourraient tolérer en effet que l'état ennemi vînt leur faire opposition sur le territoire qu'elles ont conquis. L'autorité militaire remplace en pays ennemi les autorités régulières de l'État; un même territoire ne peut avoir à la fois deux gouvernements: l'un deux est nécessairement écarté par l'autre. (V. art. 544.)

2. C'est ce qui a engagé le roi Guillaume à proclamer, le 13 août 1870, que la conscription était abolie et interdite dans tous les départements français occupés par les troupes allemandes. La défense rigoureuse faite, le 15 décembre 1870, par le ministre de Roon aux habitants des provinces occupées de se rendre sous les drapeaux de leur pays, sous des peines sévères, était fondée en principe. Mais, au sujet des peines de la confiscation et du bannissement prononcées contre les contrevenants, des doutes graves peuvent être soulevés, d'une part, parce que ces peines paraissent d'une rigueur excessive, et ensuite parce que leurs effets ont une durée plus considérable que les intérêts militaires ne l'exigent. V. Rolin Jaquemyns, dans la Revue internationale de Gand, 1871, p. 316; Bluntschli, dans les Jahrbücher d'Holtzendorff, 1871, p. 310.

3. Cette suspension ne doit cependant pas s'étendre à tout le droit public et privé du pays. Le droit établi continue au contraire à rester en vigueur, pour autant qu'il est compatible avec l'état de guerre et qu'il n'a pas été abrogé par l'autorité militaire. V. plus bas, art. 547.

4. Lorsque la délégation du gouvernement français de la Défense nationale (Gambetta) défendit sous peine de mort, en décembre 1870, aux ouvriers de la Lorraine tout concours pour l'exploitation des forêts de l'état par l'administration allemande, elle méconnaissait les limites de son pouvoir et de son droit.

541

Le chef des troupes d'occupation peut maintenir, en tout ou en partie, l'administration civile et judiciaire telle qu'elle existait avant la prise de possession. Mais cette administration doit se soumettre aux décisions des autorités militaires.

1. Instr. amér., art. 3. Déclaration de Bruxelles, art. 3. La sûreté générale et le bien public, que la police et l'administration civile ou judiciaire ont à sauvegarder, doivent l'être aussi pendant la guerre. Il est impolitique d'ordonner, comme les Autrichiens l'avaient fait en Bohême en 1866, lors de l'occupation prussienne, à tous les fonctionnaires et même à la gendarmerie de quitter le territoire que l'ennemi se prépare à occuper. L'ennemi souffre beaucoup moins de cette mesure que les nationaux eux-mêmes, dans l'intérêt desquels l'administration est établie. Le gouvernement se rend gravement coupable envers ses ressortissants, en abandonnant tous les établissements publics à la merci de l'ennemi. Il faut cependant distinguer entre les employés dont les fonctions sont purement administratives et ceux qui remplissent des fonctions politiques. Les premiers n'ont aucun motif de s'enfuir, et ils en ont beaucoup de rester à leur poste, de continuer à exercer leurs fonctions et de chercher à défendre les intérêts locaux ou nationaux. Les fonctionnaires

politiques, par contre, céderont plutôt la place devant un ennemi qu'ils ne sont pas tenus de servir et qui leur confierait difficilement la direction du pays. Cette distinction dépend cependant plutôt de la politique que du droit, et n'est pas absolue par conséquent. Certains employés administratifs, qui se sont particulièrement compromis par leur conduite, pourront avoir des motifs suffisants de quitter la contrée et de renoncer à leurs fonctions à l'arrivée de l'ennemi ; inversement, certains fonctionnaires politiques pourront juger utile de rester à leur poste et d'attendre les événements. La règle reste cependant : *Jusqu'à* la prise de possession, les employés doivent obéir aux règlements et aux ordres de leur gouvernement. *Après* la prise de possession, ils cessent de dépendre des autorités de leur pays et doivent, dans les limites fixées par le droit international, se soumettre aux décisions des autorités militaires établies par l'ennemi.

2. Les autorités communales, et en général les autorités locales sont, moins que toutes les autres, modifiées par la guerre. Comme elles ont une mission purement locale, elles sont inséparables du lieu où elles fonctionnent, et passent avec ce dernier sous l'autorité de l'ennemi.

542

Les représentants de l'autorité militaire sont tenus de respecter les lois de l'humanité. de la justice et de l'honneur, ainsi que les usages admis en guerre par les nations civilisées.

1. La tyrannie et le despotisme militaire consistent dans l'abus de la guerre et la violation de ses lois. Plus le pouvoir militaire l'emporte par sa force sur les citoyens désarmés, plus aussi il doit se distinguer par son humanité et ses vertus civiques. La bravoure et l'honneur n'ont jamais consisté pour un soldat à abuser de sa force, et les armées civilisées sont fières à juste titre de respecter le droit et les bonnes mœurs. C'est en cela précisément qu'elles se distinguent des hordes barbares. Inst. américaines, art. 4.

543

On doit appliquer moins sévèrement les lois de la guerre dans les places ou territoires dont la possession paraît assurée, et plus sévèrement lorsque la prise de possession est récente ou qu'on peut craindre une lutte. On doit être très sévère enfin pendant la lutte elle-même.

1. Instr. amér. 5. Cette règle se rapporte tant à la nature des règlements militaires à élaborer qu'à l'application et à l'interprétation des lois et usages de la guerre. La sévérité doit s'accroître suivant les nécessités militaires et les exigences de la sûreté personnelle. Si l'on est autorisé, par exemple, à s'emparer des maisons particulières et même à les détruire lorsque la bataille se prépare, une pareille mesure serait barbare lorsqu'il s'agit d'une escarmouche devant avoir lieu sur un point encore indéterminé. De même, si la

nécessité l'exige, on pourra interrompre à un moment donné toutes les communications; mais cet acte serait inqualifiable lorsque la nécessité ne le commanderait pas.

544

Tant que l'ennemi a pris possession effective d'une partie du territoire, le gouvernement de l'autre État cesse d'y exercer le pouvoir.

Les habitants du territoire occcupé ne sont plus tenus à l'obéissance mais sont exempts de tous devoirs envers le gouvernement dépossédé, et sont contraints d'obéir aux chefs de l'armée qui, de fait, exerce le pouvoir militaire.

1. V. l'art. 539. Déclaration de Bruxelles, art. 1er. La prise de possession du territoire ne cesse pas par le simple fait du départ des troupes d'occupation. Lorsqu'une armée pénètre sur le territoire ennemi, elle conserve la possession de la partie du territoire situé derrière elle, même lorsqu'elle n'y a pas laissé de soldats, et cela tant qu'elle ne renonce pas intentionnellement à sa possession ou qu'elle n'est pas dépossédée par l'ennemi. V. art. 551. La question de savoir si un territoire est occupé, et dans quelle mesure, est une question de fait. Mais le fait de l'occupation militaire a des conséquences de droit qu'on peut comparer, en droit civil, aux effets de la possession d'un bien-fonds. V. Dudley-Field, Droit int. cod. § 728 et suiv.

545

Les autorités militaires peuvent rendre des ordonnances générales, prendre des mesures administrativives, exercer la police, prélever les impôts, et faire tous les actes analogues nécessités par la guerre ou utiles au territoire occupé et à ses habitants.

Elles doivent, jusqu'au règlement définitif des questions politiques pendantes, s'abstenir autant que possible de tous actes législatifs qui modifieraient la constitution du pays, et n'abroger le droit existant que si des motifs pressants les y contraignent.

1. Déclar. de Bruxelles, art. 3. Le pouvoir militaire est essentiellement provisoire et exceptionnel. Les décisions qu'il prend sont donc exceptionnelles comme lui, et il n'a pas pour mission de modifier les lois du pays. Il doit donc toucher aussi peu que possible à la constitution existante, et n'en empêcher l'application que lorsque des nécessités militaires l'y contraignent. Lorsque la constitution reconnaît aux habitants du pays la liberté de réunion et d'association, les autorités militaires ennemies ne pourraient, sans compromettre leur sûreté et leur position, tolérer la mise à exécution de cette partie de la constitution. La liberté de la presse doit aussi être nécessairement restreinte

en temps de guerre. Lorsque la constitution ordonne la réunion des représentants du peuple à certaines époques fixes, les élections ou la réunion des députés seront également interdites sur le territoire occupé par l'ennemi.

2. S'il s'agit d'une guerre d'indépendance, l'occupant a souvent intérêt à introduire provisoirement une nouvelle organisation politique, à conférer des droits plus étendus aux habitants du pays, et à chercher à s'attirer par ce moyen leurs sympathies. Les guerres entreprises au commencement de ce siècle par la France révolutionnaire et la récente guerre aux États-Unis portaient ce caractère, comme aussi la guerre russo-turque de 1877-78, en Bulgarie.

3. L'ancienne pratique était ici plus arbitraire et moins modérée. Voir, entre autres, les traités de l'Autriche et de la France avec la Russie contre la Prusse, du 30 décembre 1758, art. 10, et du 7 mars 1760. Martens, Traités russes, I, p. 233.

546

Comme la guerre est un état exceptionnel, et que les lois de la guerre sont exceptionnelles aussi et basées sur la nécessité, les mesures jugées indispensables par les autorités militaires ne peuvent pas être attaquées comme nulles lorsqu'elles sont contraires à la constitution ou aux lois du pays.

1. Voir des exemples à l'art. 545, Rem. — Cette règle s'applique également aux autorités militaires qui viennent à être établies en temps de guerre, non pas chez l'ennemi, mais sur le territoire même de l'état dont elles dépendent. En effet, « nécessité n'a pas de loi. »

547

La juridiction civile et pénale suit son cours régulier sur tous les points où les autorités militaires n'ont pas modifié les lois ou règlements existants.

Les autorités militaires ne peuvent créer des tribunaux que dans les cas exceptionnels et proclamer l'état de siège que si le danger est pressant et sérieux. Leur décision doit être portée à la connaissance du public.

1. Instr. amér. 6. On peut, en temps de guerre, suspendre les lois protectrices de la liberté individuelle (*habeas corpus*), modifier les lois sur la lettre de change à cause de la difficulté des communications, etc. V. art. 545.

2. L'établissement de conseils de guerre chargés d'appliquer la loi martiale est une des atteintes les plus graves qu'on puisse porter à la liberté individuelle et aux droits d'une nation, parce qu'on supprime par là la plupart des garanties constitutionnelles. La nécessité peut seule justifier cette mesure. Aussi les habitants d'un pays ne doivent-ils être exposés à des dangers aussi

considérables qu'après avoir été préalablement informés de la proclamation de l'état de siège.

3. Pendant l'occupation de la Lorraine française par les Allemands, il survint entre le tribunal de Nancy et l'administration allemande un conflit au sujet de la formule inaugurale des jugements. Les Allemands étaient d'avis que la justice fût rendue comme précédemment, au nom de l'empereur (Napoléon III). Le tribunal voulait, après la révolution du 4 septembre 1870, employer la formule « Au nom de la République française. » Le tribunal ne reconnaissait plus l'empereur comme souverain; l'autorité prussienne ne reconnaissait pas encore la République. La formule « Au nom des puissances alliées » fut rejetée, parce que les tribunaux ne relevaient pas de ces puissances. A la fin, le tribunal suspendit ses séances, au préjudice des habitants. La solution la plus naturelle aurait été ou bien une formule neutre, par exemple : « Au nom de la loi, » ou la suppression de la formule elle-même, dont l'utilité est fort contestable.

548

Les conseils de guerre ne doivent pas procéder arbitrairement et avec passion ; ils sont tenus de respecter les lois fondamentales de la justice. Ils doivent en particulier laisser aux accusés la faculté de se défendre librement, ne point recourir à la violence, établir avec soin, quoique sommairement, le corps du délit, et ne prononcer contre le coupable qu'une peine proportionnée à ses actes. Mais ils ne sont pas tenus de respecter strictement les lois ordinaires de la procédure.

1. Instr. amér. 12. La nomination des conseils de guerre a lieu conformément à la constitution du pays et à l'organisation militaire des différents états. Les principes ci-dessus ont par contre une portée générale et humanitaire. S'ils n'étaient pas respectés, la *loi martiale* cesserait d'être une loi; elle serait l'expression directe du désordre des passions. Les instructions pour les armées en campagne des États-Unis contiennent de plus la règle suivante :

« La peine de mort ne peut être appliquée sans le consentement du souve- « rain, à moins d'urgence, auquel cas elle ne pourra être appliquée que sur « l'ordre du commandant en chef des troupes. » Il serait plus pratique et plus conforme à la réalité des faits de restreindre la peine de mort aux cas graves, et de réclamer pour l'exécution l'ordre d'un officier général. Le chef de l'état est souvent éloigné, et le commandant en chef lui-même n'est ni sur les lieux, ni en mesure de prendre connaissance de toutes les procédures militaires qui aboutissent à une condamnation à mort. Le chef de l'état et le commandant en chef ont des devoirs plus élevés à remplir. Les « Instructions américaines » font remarquer en outre que la juridiction militaire repose sur deux bases fondamentales, la constitution, de laquelle les autorités militaires du pays tiennent leurs pouvoirs, et le droit international, qui punit certains coupables non seulement d'après les lois du pays, mais d'après les lois universelles de la guerre. Ces principes ont une valeur pratique surtout sur territoire ennemi.

549

On peut faire, en temps de guerre, ce qui est exigé par les opérations militaires, c'est-à-dire ce qui est nécessaire pour atteindre le but de la guerre, sans violer les droits généraux de l'humanité et les usages reçus en guerre par les nations civilisées.

1. Instr. amér. 14. C'est là au fond le principe essentiel sur lequel reposent les droits des belligérants. Ce qui est nécessaire varie suivant les circonstances. « La nécessité détermine ce qu'on ose faire en temps de guerre. » Au delà il n'y a qu'arbitraire. Il n'est malheureusement pas toujours facile de faire respecter ces principes dans la pratique, et il est impossible de poser ici des règles formelles. Lorsqu'une armée ne manque ni de vivres, ni d'habillements, ni de moyens de transport, il n'y a pas nécessité pour elle de mettre à contribution les communes ou les particuliers; si elle en manque, par contre, on ne pourra éviter de violer la propriété privée. Mais la morale et ses lois subsistent toujours, même lorsqu'il est momentanément porté atteinte à l'ordre régulièrement établi. Les Instructions américaines disent éloquemment: « Lorsque les hommes sont entre eux en guerre ouverte et se combattent les « armes à la main, ils ne cesseut pas d'être soumis aux lois de la morale, et « de rester envers Dieu et envers les hommes responsables de leurs actes. »

2. On doit reconnaître que l'autorité militaire statuant elle-même sur l'étendue de ses droits et compétences, l'arbitraire ne rencontre pas de barrières suffisantes; mais cela ne sert à rien de le déplorer. La nécessité prévaut toujours, et aucun chef d'armée ne se laissera empêcher de faire ce que la sûreté de ses troupes réclame comme indispensable.

550

Les lois de la guerre réprouvent la violation de la parole donnée à l'ennemi, les cruautés inutiles, les dévastations barbares, les jouissances immorales et les actes de cupidité défendus et punis comme crimes communs, en un mot, tout ce qui est contraire aux lois de l'honneur militaire.

1. Instr. amér. 11. V. art. 574-575. La règle qu'on doit respecter la parole donnée à l'ennemi, — *fides etiam hosti servanda*, — art. 566, est vieille comme le monde, et aucune autorité ecclésiastique ne peut dispenser de ce devoir. L'*honneur* s'est de tout temps affirmé avec puissance dans les armées civilisées plus encore que le respect du droit naturel.

551

On peut exiger en pays ennemi que les fonctionnaires prêtent

un serment provisoire. Ils pourront être destitués ou expulsés s'ils se refusent à cet acte. Les obligations qui résultent de ce serment cessent en même temps que l'occupation militaire.

1. V. art. 540 et 544. On ne peut exiger d'eux un serment de fidélité définitif, avant que la conquête ne soit achevée et confirmée par le rétablissement de la paix. Les autorités militaires ne subsistent en pays ennemi qu'à titre provisoire et pendant la durée de la guerre. Mais il peut, suivant les circonstances, être nécessaire ou politique que les employés confirmés dans leurs fonctions par l'occupant s'engagent sous serment à ne rien entreprendre contre les troupes d'occupation, et à suivre les ordres que l'autorité militaire leur donnera. Lorsque les fonctionnaires refusent ce serment essentiellement provisoire, cela indique leurs intentions hostiles, et les autorités militaires ont tout au moins le droit de les suspendre dans l'exercice de leurs fonctions.

V. l'art. 544, sur la durée de la fidélité provisoire.

552

Le défenseur d'une place menacée doit appeler l'attention des habitants sur les dangers auxquels ils s'exposent en y restant, et n'opposer à leur sortie aucune entrave, à moins que les opérations militaires ne l'exigent.

1. Au commencement du siège de Paris (septembre-octobre 1870), le gouvernement prussien rendit la diplomatie neutre et les particuliers neutres attentifs aux dangers auxquels ils s'exposaient en restant dans la ville assiégée. Les Français, et plus tard les Allemands, n'autorisèrent plus de départs (décembre 1870).– Voir la correspondance dans le Staatsarchiv., nos 4429-4431.

553

Lorsque le défenseur d'une place forte en expulse les habitants non combattants pour pouvoir défendre plus longtemps la place contre l'ennemi, cette mesure peut être excusée si elle repose sur des nécessités militaires.

Mais l'assiégeant peut, sans violer les droits de la guerre, refuser de laisser sortir de la place les habitants expulsés, et dans ce cas l'assiégé est tenu de laisser les habitants rentrer dans la place.

1. Inst. amér. 18. L'expulsion des habitants est, en général, motivée par le manque de vivres. Les assiégeants refusent de les laisser passer, dans l'espoir que la famine forcera la place à capituler. Ces deux mesures sont également dures pour les habitants ; mais la dernière est encore plus dure, parce qu'elle expose des personnes inoffensives aux plus grands dangers. Elle ne saurait se justifier que lorsque les opérations militaires le nécessitent absolument. Si cette nécessité n'existe pas, les habitants doivent avoir le choix de rester dans la ville ou d'en sortir. Mais on comprend que les assiégeants devront, dans

certains cas, pouvoir s'opposer à l'expulsion des habitants. Dans ce cas, il ne restera plus au commandant de la place assiégée qu'à rouvrir ses portes à ceux qu'il a expulsés. Les opérations militaires ne peuvent jamais autoriser un chef à abandonner des gens sans défense entre deux armées et à les y écraser comme entre deux meules de moulin.

Pendant le siège de Strasbourg par les Allemands (septembre 1870), l'éloignement des femmes et des enfants fut autorisé sur les instances de la Suisse, bien qu'il en soit résulté quelques inconvénients pour l'assiégeant, et qu'un certain nombre d'abus fussent inévitables.

554

Il est d'usage que l'assiégeant annonce, lorsque cela lui est possible, son intention de bombarder la place, afin que les non-combattants, et spécialement les femmes et les enfants, puissent s'éloigner ou pourvoir à leur sûreté. Il peut cependant être nécessaire de surprendre l'ennemi afin d'enlever rapidement la position, et, dans ce cas, la non-dénonciation du bombardement ne constituera pas une violation des lois de la guerre.

1. Instr. amér. 19. Déclar. de Bruxelles 16. Cet usage se rattache à l'idée même de la guerre, qui est une lutte entre deux états et non une lutte entre des particuliers. User d'autant de ménagements que possible envers ces derniers, tel est le caractère distinctif de la guerre civilisée. Aussi pour protéger les grands centres de population contre les dangers de la guerre, on les déclare, le plus souvent, *villes ouvertes*. Mais, même s'il s'agit de places fortes, l'humanité exige que les habitants soient prévenus du moment de l'ouverture du feu, toutes les fois que les opérations militaires le permetttront. C'est seulement dans les cas les plus urgents qu'une attaque subite, combinée avec un bombardement immédiat, peut paraître autorisée à titre de nécessité militaire.

2. Voir art. 552, rem. Le 17 février 1871, le comte de Bismarck avait, au contraire, adressé de Versailles à M. Kern, ministre de Suisse à Paris et doyen du corps diplomatique, la dépêche suivante, en réponse aux réclamations du corps diplomatique contre le bombardement de Paris sans dénonciation : « En réservant aux gouvernements de V. Exc. et de MM. vos cosignataires l'initiative d'un examen plus approfondi de la question théorique, je me borne à maintenir que la dénonciation préalable d'un bombardement n'est point exigée d'après les principes du droit des gens, ni reconnue comme obligatoire par les usages militaires. »

554 *bis*.

Les villes ouvertes qui n'opposent pas de résistance peuvent être occupées, mais il est interdit de les cannonner sans nécessité.

Lorsqu'une ville est reliée à des travaux de fortification, le

bombardement, lorsqu'il est nécessaire pour des motifs d'ordre militaire, doit être dirigé essentiellement sur les ouvrages défensifs (y compris les portes de l'enceinte de la ville) et sur leurs abords; l'intérieur de la ville et les parties habitées par la population civile doivent, par contre, être ménagées autant que possible.

1. Déclar. de Bruxelles 15. On excuse parfois le bombardement intégral, et sans ménagement, d'une place forte, en prétendant qu'on a voulu contraindre la population civile à influencer la garnison pour l'amener à se rendre. Il est extrêmement rare que ce motif puisse être invoqué à un titre quelconque. Dans la règle, il apparaît à la fois comme inadmissible et inefficace, tant au point de vue militaire qu'à celui du droit. Celui qui impose aux particuliers le devoir de s'abstenir de toute participation à la lutte, alors que la défense de leur patrie a lieu dans l'intérêt des particuliers, et doit être considérée dans certaines circonstances comme le devoir de tout citoyen, ne saurait et ne devrait pas exciter la population civile à des actes de violence contre les troupes de leur propre patrie. Cette pression psychologique est entièrement immorale. En outre, l'expérience a démontré qu'elle est presque toujours sans effets. Elle provoque la haine et la vengeance, mais n'a pas d'action décisive. Le commandant de la garnison assiégée réprime le plus souvent l'émeute des bourgeois, punit les meneurs, mais ne cède pas à leurs menaces, et ne se rend pas tant que les forces dont il dispose le lui permettent. V. Bluntschli, Holtzendorfs Jahrbücher de l'Empire allemand, I, p. 281 et suiv. Rolin Jaquemyns, Revue de droit int. III, p. 297 et ss. Par contre le général Le Blois se prononce pour le bombardement même des habitations particulières (V. Satterland Edwar, the germans in France, p. 302).

554 *ter.*

L'assiégeant doit, autant que possible, prendre les mesures nécessaires pour que les églises, hôpitaux, collections artistiques, etc., d'une place assiégée soient ménagées pendant le bombardement. — L'assiégé est tenu, de son côté, de désigner ces édifices d'une manière visible et de ne pas les utiliser pour la lutte.

1. Déclaration de Bruxelles, art. 17.

555

Les envoyés des puissances neutres, et les autres personnes revêtues d'un caractère diplomatique, accreditées auprès de l'un des belligérants, cessent de plein droit leurs fonctions en ce qui concerne la partie du territoire occupée par l'autre belligérant.

Mais, dans l'intérêt des bonnes relations entre les états, l'occupant accorde en général aux employés diplomatiques neutres les

mêmes droits dans le territoire occupé que s'ils étaient accrédités temporairement auprès de lui.

1. Lorsque la capitale est prise par l'ennemi, les représentants des puissances neutres se retirent souvent et suivent parfois la cour dans le lieu où elle s'est réfugiée. Comme ils sont accrédités auprès du souverain en fuite, ils n'ont de rapports à soutenir qu'avec lui. Mais ils peuvent recevoir de leur gouvernement l'ordre de rester au lieu de leur résidence officielle, quand même ce lieu a passé aux mains de l'ennemi. Comme ils ne sont pas accrédités auprès de l'État dont les troupes occupent le pays, ils ne peuvent continuer vis-à-vis de celui-ci leurs fonctions diplomatiques. L'état conquérant est cependant intéressé à conserver d'aussi bons rapports que possible avec les représentants des puissances neutres ; aussi s'opposera-t-il rarement à ce que ces derniers continuent à séjourner dans le pays et à y remplir leurs fonctions. Mais si l'on soupçonnait que l'un des ambassadeurs ou ministres neutres abusât de sa position pour créer des embarras à l'État occupant, rien n'empêcherait d'expulser cet envoyé, puisqu'il n'est pas accrédité.

2. La demande du corps diplomatique étranger enfermé dans Paris pendant le siège de cette ville, d'expédier une fois par semaine des courriers, a été rejetée pour des motifs militaires par l'armée assiégeante allemande ; les lettres furent transmises ouvertes, et pour autant qu'il n'y fut pas vu d'inconvénient. Note de Bismark du 26 septembre 1870. (Staatsarchiv, 4115.) Ce mode de procéder ne fut pas déclaré acceptable par le corps diplomatique. Note du 6 octobre 1870. (Staatsarch., 4120.) Réplique du comte Bismark du 20 octobre 1870. (Id., 4121.) V. art. 796.

556

Les consuls neutres devront être ménagés autant que possible par la puissance conquérante, et traités comme s'ils avaient reçu d'elle l'*exequatur*.

1. V. art. 537, Rem. On admet que l'*exequatur* accordé par l'état vaincu conserve ses effets jusqu'à ce que les autorités militaires de l'armée d'occupation déclarent expressément le contraire. L'activité des consuls se rapportant essentiellement aux relations *entre particuliers* de nations différentes, on peut plus facilement encore maintenir dans leurs fonctions les consuls que les envoyés diplomatiques.

4. — Pratiques illicites de la guerre.

557

L'emploi d'armes empoisonnées et de matières empoisonnées, ou capables de développer dans le pays ennemi des maladies contagieuses, constitue une violation du droit international.

1. Déclar. de Bruxelles 13. Manou, l'antique législateur de l'Inde, pose déjà ce principe (VII, 96). Le respect de cette règle est le caractère distinctif de la guerre civilisée ; les sauvages se servent, par contre, dans leurs guerres, de flèches empoisonnées. Le fait de répandre dans le pays certaines matières susceptibles d'engendrer des maladies contagieuses, est encore plus infâme que l'usage d'armes empoisonnées, et ce moyen de nuire à l'ennemi est absolument interdit.

558

Sont également interdites les armes qui causent des douleurs inutiles, telles que les flèches barbelées, le petit plomb ou le verre pilé au lieu de balles.

1. Déclar. de Bruxelles 13 *e*. Comme la guerre se livre d'État à État, on ne doit employer, pour faire la guerre, que les moyens destinés à briser la résistance de l'ennemi et à le contraindre à céder. Toute cruauté inutile est une barbarie.

Mémoire du général russe Milutino : « Les parties belligérantes ne doivent tolérer que les cruautés (!) qui sont impérieusement nécessaires pour la guerre. Toute souffrance et tout dommage qui n'auraient pas pour seul résultat d'affaiblir l'ennemi, n'ont aucune raison d'être et ne doivent être admis d'aucune manière. »

558 *bis*.

Les projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes ne pourront être ni explosibles, ni chargés de matières fulminantes ou inflammables.

1. La déclaration du 11 décembre 1868, arrêtée à Saint-Pétersbourg sur la proposition de la Russie, et à laquelle tous les États de l'Europe ont accédé, est conçue dans les termes suivants : « Considérant que les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre; que le seul but légitime que les États doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ; qu'à cet effet il suffit de mettre hors de combat le plus grand nombre d'hommes possible ; que le but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes hors de combat ou rendraient leur mort inévitable; que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité, — les parties contractantes s'engagent à renoncer mutuellement, en cas de guerre entre elles, à l'emploi par leurs troupes de terre et de mer de tout projectile d'un poids inférieur à 400 grammes, qui serait ou explosible ou chargé de matières fulminantes ou inflammables. »

Ces dispositions s'appliquent seulement aux balles de fusil, et non aux projectiles de l'artillerie (obus, schrapnels, etc.), qui font également explosion, mais paraissent indispensables pour mener à bien les opérations de la guerre.

Le gouvernement prussien avait proposé, par note du 29 juin 1868, une extension des propositions russes et l'interdiction d'une série d'engins de destruction. Mais l'Angleterre parut peu disposée à entrer en matière, dans la crainte de restreindre le domaine des inventeurs, sur lesquels elle croyait devoir compter pour compenser l'infériorité numérique de son armée. (V. Staatsarchiv, n° 3485.)

559

Le droit international interdit aux nations civilisées d'enrôler dans leurs armées des sauvages auxquels les lois de la guerre sont inconnues, ou d'employer comme auxiliaires des troupes qui ne connaissent ni ne respectent le droit et les mœurs des peuples civilisés.

1. Depuis que la guerre s'est civilisée, on ne peut plus tolérer la barbarie où qu'on la rencontre; il est donc défendu de s'allier à des barbares. Mais on n'interdit pas à un état d'avoir dans son armée des individus ou des peuples sauvages, pourvu qu'ils respectent les lois de la guerre et obéissent aux officiers civilisés. Wheaton commenté par Dana, *Elem. of intern. law.*, § 343, n° II. L'emploi de turcos mahométans et africains par Napoléon III dans la guerre franco-allemande de 1870 a été un recul vers les époques moins civilisées, parce que ces individus ne comprenaient pas pour la plupart la civilisation de l'Europe chrétienne, et en particulier n'avaient que vaguement la notion du respect dû aux femmes et à la propriété. (Rolin Jacquemyns, Revue de droit intern., II, p. 639, III, p. 306.

560

Est également proscrit l'emploi de boulets à chaîne dans les guerres continentales, et de boulets rouges ou de couronnes foudroyantes dans les guerres maritimes.

1. Le pape Innocent III avait essayé, mais en vain, d'interdire dans les guerres entre chrétiens l'emploi d'armes lançant des projectiles. (C. un. X, *De sagittariis*, 15.) L'art de la guerre, dans les temps modernes, repose précisément sur les armes à projectiles. On va aussi trop loin en voulant proscrire toutes les armes destinées à abattre d'un seul coup des masses entières d'ennemis. Pourquoi tolérer les armes qui donnent la mort à des individus isolés et interdire celles qui menacent un rang entier de soldats? La guerre est faite non contre les citoyens, mais contre l'État ennemi. Chaque boulet de canon menace plusieurs vies; la mitraille couche sur le sol des troupes entières, et les énormes canons des batteries côtières ou des bâtiments de guerre peuvent couler bas d'un seul coup un navire et tout son équipage; une mine peut faire sauter tout un bataillon; un brûlot peut incendier plusieurs navires ennemis. Tous ces moyens sont autorisés, et cependant on interdit les boulets ramés et les boulets à bras, et l'on s'oppose à l'emploi de boulets rouges et

de couronnes foudroyantes dans les batailles navales. Les usages de la guerre sont encore trop peu précis et trop cruels ; on autorise, on défend, sans savoir précisément pourquoi.

561

Il est interdit de recourir à l'assassinat d'un ennemi pour obtenir la victoire.

1. Instr. amér. art. 148. Déclar. de Bruxelles art. 13 litt. *b*. La guerre ne légitime jamais l'assassinat, de quelque façon qu'il soit commis. On peut tuer pendant la bataille ; le meurtre hors de la bataille est un acte contraire à l'honneur, et le droit international l'interdit absolument, bien que l'assassinat du généralisme ou du souverain ennemi puisse contribuer à accélérer le rétablissement de la paix. Cette distinction était déjà familière aux anciens ; mais il fallait de temps à autre la formuler à nouveau, parce que les peuples semblaient parfois l'oublier. Même pendant la bataille, on doit éviter toute tuerie inutile.

562

Les peuples civilisés repoussent, comme un acte de barbarie, la mise à prix de la tête d'un ennemi.

1. Au moyen âge, on mettait souvent une personne au ban de l'empire, et ce moyen, très employé par les tribunaux criminels, était aussi usité en temps de guerre. Le droit international actuel admet, en guerre comme pendant la paix, que jamais l'homme n'est sans droits. On ne doit donc plus mettre un homme au ban de l'empire, déclarer qu'il a perdu tout caractère humain, et autoriser le premier venu à le traquer comme une bête fauve. On peut encore aujourd'hui expulser du territoire un ennemi ou le poursuivre pour s'emparer de sa personne. Des raisons politiques ou militaires peuvent nécessiter cette mesure. Dans les guerres du commencement de ce siècle, Napoléon I[er] a procédé de la sorte à plusieurs reprises contre divers hommes politiques importants ; cette conduite rappelle l'ostracisme athénien ; exemples : les poursuites exercées par Napoléon I[er] contre le ministre prussien Stein, et la mise hors la loi de Napoléon lui-même par les alliés.

563

Le droit international condamne toute provocation à un acte criminel quelconque, même lorsqu'il serait utile à la cause pour laquelle on combat. Mais il n'interdit pas de profiter des avantages qui pourraient résulter des crimes commis par des tiers.

1. De même que le généralissime ne peut avoir d'assassins à ses gages, de même il ne peut engager d'autres personnes à incendier, maltraiter, vo-

ler, etc. Le droit international respecte, même en guerre, les principes du droit établi et de l'ordre public ; il abhorre le crime. Mais lorsque l'armée ennemie se décourage à la suite de l'assassinat de son chef ou lorsque l'incendie détruit un des ouvrages de défense de l'ennemi, ce sont là des événements heureux dont on a le droit de profiter. L'esprit chevaleresque et l'honneur d'une armée peuvent l'engager à ne pas exploiter le malheur d'autrui, mais on ne violera pas le droit international en agissant autrement.

564

L'excitation à des actes que l'on considère soi-même comme honorables, mais que l'état ennemi punirait comme crimes politiques, et l'appui accordé à des criminels politiques, sont des moyens autorisés par le droit international.

1. Les crimes politiques se distinguent profondément des crimes communs, en ce que ces derniers sont une offense à la morale publique de tous les peuples civilisés, tandis que les crimes politiques ne menacent que les institutions d'un état donné. La même action peut, dans un pays, mériter une peine sévère, et être regardée comme un haut fait par les peuples voisins. Il arrive souvent, dans les guerres modernes, que l'on excite à la révolte chez l'ennemi tel parti politique pour lequel on a des sympathies, ou qu'on cherche à soulever les populations pour la libération desquelles on a entrepris la guerre. On incorpore souvent les émigrés du pays ennemi dans les troupes expéditionnaires ; on entre en relations avec un prétendant à la couronne ennemie, dans le but de causer des embarras intérieurs au gouvernement établi. Aucun état d'Europe ou d'Amérique ne s'est abstenu de ces moyens, lorsqu'ils lui étaient offerts et lui paraissaient utiles ; la politique révolutionnaire et la politique légitimiste en ont fait usage ; la nouvelle politique des nationalités en Allemagne et en Italie ne les a pas négligés non plus. Les considérations politiques sont tellement décisives que les considérations pénales restent nécessairement au second plan.

2. On envisage par contre comme contraire aux lois de l'honneur d'exciter à la trahison les officiers ou les soldats ennemis ; les états ont un intérêt tellement considérable au maintien de la discipline militaire, que des considérations politiques ne sauraient guère justifier cette manière d'agir. Dans la guerre civile des États-Unis, la liberté a été, il est vrai, promise aux esclaves du Sud, mais cet appel. bien que violant les lois sudistes sur la propriété, était justifié par le droit naturel.

565

La ruse est permise en guerre. Il n'est donc pas contraire au droit international de tromper l'ennemi, même en faisant usage des uniformes, du drapeau, du pavillon de celui-ci. Mais chaque

corps d'armée ou chaque navire doit, avant d'en venir aux mains, arborer ses couleurs réelles et déclarer sa nationalité.

1. Il est permis de tromper l'ennemi sur la force et les mouvements d'un corps d'armée, en allumant par exemple un grand nombre de feux de bivouac pour faire croire à la présence de forces imposantes, ou en envoyant à droite et à gauche des patrouilles destinées à faire supposer l'approche de troupes nombreuses. On peut également simuler une fuite pour attirer l'ennemi dans une embuscade. La ruse sert à annihiler ou à compenser la supériorité physique de l'ennemi. On ne saurait cependant autoriser sans réserve l'usage des signes et emblèmes distinctifs de l'ennemi, — uniformes, drapeau, pavillon, — pour tromper ce dernier, le pousser à des imprudenses et introduire la confusion dans ses rangs. Ce stratagème ne doit être employé qu'avant le combat. Dans la bataille, les ennemis doivent lutter loyalement et ne pas se servir du masque de l'amitié pour s'assurer la victoire. Déclar. de Bruxelles, 14.

566

La parole donnée à l'ennemi doit être tenue.

Le droit international réprouve la violation des promesses faites à l'adversaire.

1. *Etiam hosti fides servanda*, voilà une vieille règle admise déjà dès l'antiquité la plus reculée (art. 550). Sans respect de la foi jurée, il n'y a pas de relations possibles entre les états. De tout temps l'humanité a considéré comme un crime odieux d'attenter à la liberté de ceux auxquels on avait accordé un sauf-conduit, de ne pas ménager la garnison d'une place qui se rend, ou de ne pas la laisser se retirer librement, lorsque cela avait été convenu antérieurement.

567

Lorsque l'ennemi ne respecte pas les usages de la guerre ou recourt à des moyens interdits par le droit international, les représailles sont autorisées. On doit cependant, en usant de représailles, respecter les lois de l'humanité.

1. V. art. 499 et suiv. Instr. amér. 27-28. La conduite barbare de l'ennemi n'autorise pas à agir de la même manière envers lui. Si des sauvages torturent leurs prisonniers et les mettent à mort, les troupes civilisées peuvent au maximum fusiller leurs prisonniers, et n'ont jamis le droit de les torturer. On cherche à justifier les actes provoqués par la passion, la haine ou la vengeance, en prétextant qu'on s'est borné à user de représailles. Le droit international, devenu plus humain, n'autorise exceptionnellement les représailles qu'en cas de nécessité absolue. Il est plus digne d'en faire usage aussi rarement que possible.

5. — Droits et obligations des belligérants envers les citoyens de l'état ennemi et les habitants du territoire ennemi. — Blessés sur le champ de bataille. — Prisonniers de guerre. — Otages. — Échanges de prisonniers. — Mise en liberté sur parole.

568

Les nations civilisées ne reconnaissent point aujourd'hui aux autorités militaires le droit de disposer arbitrairement du sort des habitants paisibles du territoire ennemi, ou des citoyens qui font partie de l'armée ennemie.

1. Voir l'Introduction, p. 30 et suiv. Instr. amér. 23. Un grand nombre d'auteurs posaient jadis le principe que « tout est permis envers l'ennemi. » Bynkershoek parle encore d'un droit de vie et de mort sur les ennemis, et désigne sous ce nom tous les ressortissants de l'état ennemi. Heffter lui-même (p. 239 de la traduction de M. Bergson) admet en principe que le droit de la guerre proprement dit est le droit de vie et de mort, et cherche seulement à limiter ce droit. Ce prétendu droit du vainqueur est en contradiction évidente avec le droit naturel, qui ne cesse pas d'exister malgré la guerre, et avec l'étendue des pouvoirs de l'état, qui ne peut poursuivre d'autres buts que ceux de la vie sociale; or, les autorités militaires ne sont qu'un des pouvoirs de l'état : elles ne peuvent donc avoir plus de droits que l'état lui-même. Ce droit de vie et de mort sur les ennemis est contraire à l'idée fondamentale de la guerre : il n'est pas justifié par le but de la guerre, et n'est point nécessaire au rétablissement de l'ordre et de la paix. C'est une fiction monstrueuse à l'aide de laquelle les jurisconsultes voulaient chercher à justifier les actes de sauvagerie des combattants.

569

Sont ennemis, dans le sens propre et actif du mot, en première ligne, les chefs de l'état ennemi et ceux qui dirigent sa politique, et ensuite toutes les personnes qui, prenant personnellement part à la lutte, font régulièrement partie de l'armée et sont placées sous les ordres d'une puissance ennemie.

1. Sont ennemis, dans le sens général et *passif* du mot, tous les ressortissants de l'état étranger, en ce sens qu'ils ont tous à subir les conséquences de la guerre. V. 532. Mais comme, à proprement parler, les états seuls sont

belligérants, eux seuls aussi sont ennemis dans le sens strict du mot. Les souverains qui représentent l'état, et les ministres qui en dirigent la politique, doivent être considérés évidemment comme ennemis au sens général du mot, et seront exposés à être faits prisonniers de guerre. Exemples : la captivité de l'électeur de Hesse en 1866, et celle de l'empereur Napoléon III. En outre, les troupes chargées de faire la guerre pour leurs gouvernements respectifs sont également considérées comme *ennemis actifs.*

2. Il est indifférent que les personnes faisant partie de l'armée, soient citoyens de l'état ennemi ou citoyens d'un autre pays. Elles reçoivent, par le fait de leur incorporation dans l'armée, tous les droits et contractent toutes les obligations que les lois de la guerre accordent et imposent aux soldats des armées belligérantes. Chaque état a le droit de prendre à sa solde des troupes étrangères, et celles-ci sont complètement assimilées aux troupes nationales.

570

Les corps francs qui prennent part aux opérations militaires proprement dites, sont considérés comme ennemis lorsqu'ils agissent sur l'ordre du gouvernement ou avec son consentement, ou tout au moins lorsque, agissant de bonne foi et dans la conviction de la justice politique de leur cause, ils entreprennent une expédition militaire et se conduisent en troupes organisées militairement.

1. Instr. amér. 81. Les corps libres *autorisés* par l'état, bien qu'ils opèrent sans se joindre à l'armée régulière, doivent évidemment être assimilés aux troupes régulières, à cause même de cette autorisation de l'état et parce qu'ils sont soumis aux ordres des chefs militaires. Les corps libres de Garibaldi, dans les deux guerres entre l'Autriche et l'Italie, en 1859 et 1866, en sont un exemple.

2. On peut hésiter à assimiler aux armées régulières les corps francs *non autorisés*. L'opinion la plus sévère les déclare hors les lois de la guerre. L'opinion contraire a prévalu dans les derniers temps, et on admet que les corps francs doivent être traités en ennemis réguliers, lorsqu'ils sont orgarnisés militairement et combattent pour des *buts politiques*, et non pas, comme les brigands, par cupidité ou esprit de vengeance.

Les lois de la guerre sont déjà assez sévères contre les ennemis réguliers. Aussi, lorsque les idées et les intérêts politiques sont assez puissants pour provoquer la formation de troupes organisées et les pousser en masse au combat, il paraît plus juste de leur appliquer les lois de la guerre politique et non les lois pénales. Cette conduite sera même la plupart du temps habile ; car les dangers et les maux de la guerre diminuent lorsqu'on traite conformément aux lois de la guerre les troupes engagées dans la lutte, tandis qu'en traitant les volontaires comme des criminels, on augmente les risques à courir. L'expédition de Garibaldi en Sicile et à Naples en 1860 et à Rome en 1867 offre un exemple récent et célèbre de corps francs organisés militairement et faisant la guerre sans autorisation (expresse et publique) de l'état.

570 *bis.*

Pour que les francs-tireurs qui font la petite guerre (guerilla) puissent prétendre à être traités en ennemis et non en criminels, il ne suffit pas d'une autorisation générale accordée par l'État qui fait appel à des volontaires pour la défense du pays. Il est nécessaire pour eux :

a) D'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;

b) D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;

c) De porter les armes ouvertement ;

d) De se conformer, dans leurs opérations, aux lois et coutumes de la guerre.

1. Ces conditions ont été rédigées sur la base de l'art. 9 de la déclaration de Bruxelles. Au sujet de la difficile question de savoir si et à quelles conditions les corps francs doivent être considérés comme soldats et non comme criminels dans la guerre de guerillas, consulter *F. Lieber*, Guerrilla Parties, New-York, 1862. *H.-R. Droop :* On the relation between an invading army etc., Londres, 1871 ; Rollin-Jacquemys, dans la Revue du droit intern. de Gand, III, p. 308. Bluntschli, Holzendorff's Jarbücher, I, p. 286. La petite guerre, qui prend naissance à côté de la guerre faite à grandes masses par les armées régulières, est, par sa nature même, moins facile à faire rentrer dans les limites des lois de la guerre et du combat régulier. Elle laisse une plus large place à l'esprit d'entreprise des individus, à l'arbitraire et à la passion. Elle se transforme plus facilement en brigandage ou en violences illicites. Elle surexite, par l'incertitude qui en est la conséquence, l'esprit de colère et de vengeance des troupes menacées, et provoque de cruelles représailles.

2. La déclaration de Bruxelles insiste surtout sur la subordination à un chef responsable. Dans la guerre de 1870-71 entre la France et l'Allemagne, la proclamation du chef de l'armée allemande réclamait une autorisation pour chaque individu isolé : « Tout individu arrêté et qui voudra être traité en prisonnier de guerre, devra prouver sa qualité de soldat français par la production d'un ordre émané de l'autorité compétente, concernant sa personne, et établissant qu'il a été appelé sous les drapeaux et inscrit sur les registres matricules d'un corps militairement organisé par le gouvernement français. »

3. Rem. à litt. *b*). Lorsque les combattants se lèvent en grandes masses, comme cela a lieu en cas d'appel du landstourm (art. 597-598), la qualité de combattant résultera avec évidence de leur nombre même, et un uniforme militaire ne sera pas nécessaire. Si l'on voulait exiger l'uniforme, on réclamerait l'impossible et ferait dépendre la défense d'un pays de conditions qui empêcheraient les masses populaires de remplir leurs devoirs envers la patrie. C'est avant tout par des motifs de tactique et de discipline que les uniformes

ont été introduits dans les armées, et non par des motifs de droit international. Le droit et le devoir de défendre le sol national en grandes masses ne saurait dépendre de la coupe et de la couleur des habillements.

Il en est tout autrement lorsque la lutte a lieu non en masses, mais *en petites troupes*, ou même lorsque des actes d'hostilité sont le fait d'individus agissant isolément. Dans ce cas, il est totalement impossible à l'armée de faire la distinction entre l'habitant paisible et le combattant ennemi, ou éventuellement entre ce dernier et le pillard ou le maraudeur, tant que la qualité de combattant ne sera pas immédiatement reconnaissable à des signes extérieurs. Dans la guerre franco-allemande de 1870-71, les Allemands déclarèrent qu'ils considéreraient comme ennemis réguliers ceux-là seuls qui seraient reconnaissables comme soldats à portée de fusil, et que la blouse bleue des paysans français n'était pas suffisante à cet effet, même si elle était accompagnée d'un brassard. Un uniforme doit, en effet, lorsqu'il est réclamé, permettre de distinguer à distance le soldat de l'habitant. Ces signes distinctifs doivent être suffisamment visibles et fixes pour qu'ils ne puissent pas être à chaque moment enlevés ou cachés.

571

Les personnes qui entreprennent à leurs risques et périls des expéditions militaires sans autorisation de l'État, et cachent ensuite leur qualité de combattants en déclarant être des citoyens paisibles, n'ont pas droit à être traitées en ennemis et peuvent, suivant les circonstances, être considérées comme brigands.

1. Instr. amér. 82. On ne peut pas constater à première vue si ces expéditions ont un caractère militaire; il est possible qu'elles soient entreprises dans un but politique ou patriotique; mais on peut craindre si facilement que ces troupes ne se livrent à des excès et à des crimes punis par le droit commun, — meurtres, assassinats, violences, vols, — qu'on doit leur appliquer les lois pénales ordinaires. La grâce du souverain peut intervenir dans certains cas pour atténuer la rigueur de la condamnation, mais une application sévère des lois pénales est le meilleur moyen de rétablir et de consolider la sécurité et la paix. A mesure que le droit international moderne exige des procédés plus humains envers les habitants paisibles du territoire ennemi, il devient plus nécessaire de ne pas tolérer d'aussi dangereux abus sous le nom d'hostilités contre l'armée.

572

On considère de même comme criminels les corsaires et les corps francs qui entreprennent des expéditions armées sans autorisation de l'État et dans le but de faire un gain.

1. Les expéditions avantureuses sur terre et sur mer étaient célébrées dans

l'antiquité comme des hauts faits; encore aujourdhui, en Orient, les Turcomans et les Serbes entreprennent de temps à autre des croisades contre les infidèles, et les poëtes orientaux chantent les exploits de ces brigands. Le monde civilisé blâme hautement ces actes et les range parmi les crimes.

573

Les habitants paisibles du territoire ennemi, lorsqu'ils ne prennent pas une part active à la lutte, doivent subir les conséquences nécessaires de la guerre et se soumettre aux décisions de l'autorité militaire victorieuse; mais ils ne sont pas des ennemis proprement dits, et ne peuvent être traités comme tels.

1. Voir l'Introduction, p. 31, et l'art. 53. La distinction entre les habitants paisibles de l'état ennemi et l'armée de cet état, est de la plus haute importance pratique. La guerre a perdu de sa barbarie seulement depuis qu'on a reconnu que les habitants du territoire ennemi n'étaient pas des ennemis et qu'on a tenu compte de cette distinction. Tant que l'on regarda comme ennemis tous les ressortissants des états belligérants, on put se croire autorisé à user envers eux de violence et de riguenr. La grande masse des habitants ne provoque ou ne désire presque jamais la guerre; elle en subit les conséquences douloureuses, sans prendre une part active à la lutte. Même lorsque le peuple tout entier s'enthousiasme pour la cause que soutient son gouvernement, le plus grand nombre des particuliers s'abstient cependant de prendre part aux opérations militaires, et continue ses affaires pendant comme avant la guerre. Paysans et bergers, artisans et marchands, négociants et fabricants, médecins, professeurs, avocats, cherchent tant bien que mal à exercer leur vocation, et cette vocation n'a rien d'hostile ni de belliqueux. Pourquoi donc traiter en ennemis ceux qui vivent en gens paisibles? Le seul fait qu'on est citoyen de l'état ennemi ne justifie pas cette mesure, car la guerre est faite par un état contre un autre état et non contre des particuliers. Ces mêmes particuliers, qui sont aujourd'hui citoyens de l'état A, obéiront demain à l'état B si celui-ci est vainqueur; ils ne peuvent pas se soustraire à cette domination, tant qu'ils habitent le territoire occupé par le vainqueur, quoiqu'il puisse leur paraître dur de se soumettre. Le vainqueur s'empare de l'administration du pays, et les habitants doivent exécuter les ordres que leur donnent les autorités. Le vainqueur jouit de son côté des fruits des travaux paisibles des habitants. Il lui est plus facile de se nourrir et de satisfaire à ses besoins en pays ennemi, lorsque les habitants ne sont pas inquiétés, lorsque les champs sont cultivés, lorsque l'industrie continue à produire des marchandises et le commerce à écouler ces produits. Si par contre on porte la dévastation dans le pays, le vainqueur, au lieu d'y trouver un appui et des moyens de subsistance, rencontre partout sur son passage le désespoir et la vengeance.

Les savants ont compris moins vite que les généraux les droits des habitants paisibles du territoire annemi, et ces droits ont été respectés, en temps de guerre, avant que les publicistes les eussent proclamés. Vattel insiste encore sur l'idée que non seulement les deux états, mais encore tous leurs ressortis-

sants, sont ennemis. Il n'excepte pas même les femmes et les enfants (III, § 70, 72). Il demande, il est vrai, plus de ménagements pour eux que pour les combattants (III, § 145); mais son argumentation pèche par la base, et les réformes qu'il demande n'ont pas de raison d'être, tant que tous les citoyens sont considérés comme ennemis. Le sentiment de l'équité et du droit, en se développant dans l'humanité, a amené les états à restreindre, autant que possible, la notion d'ennemi et à accorder une place toujours plus considérable aux intérêts de la paix et aux besoins des peuples. On ajoute donc aujourd'hui plus d'importance au caractère pacifique des particuliers qu'à leur qualité de citoyens de l'état ennemi. Comme particuliers, il n'y a pas d'ennemis; comme citoyens, on n'est ennemi que tant et aussi longtemps qu'on est au service de l'état; on cesse de l'être dès que le vainqueur a renversé l'état duquel on dépendait. L'armée qui se retire n'a également pas le droit de traiter en ennemi un particulier qui ne combat pas contre elle; car ce particulier est pour elle, après comme avant, un simple citoyen sur lequel elle a acquis, pendant un temps, certains droits publics perdus plus tard par suite de la retraite.

574

Ni les autorités militaires ni les soldats isolés n'ont le droit de mettre à mort les êtres humains sans but et sans utilité, de les blesser, torturer, maltraiter, vendre ou réduire en esclavage, d'abuser des femmes ou d'attenter à leur pudeur.

1. Inst. amér. 16, 23, 42. Déclar. de Bruxelles, 38. Cette disposition est générale, et s'applique non seulement aux habitants du territoire ennemi, mais aussi aux soldats ennemis, bien que ces derniers courent le risque d'être tués dans la bataille. Tuer un ennemi dans la bataille est autorisé par les lois de la guerre, parce que cela est nécessaire pour vaincre la résistance de l'état duquel cet ennemi dépend; mais tuer sans combat et sans nécessité, par soif du sang ou haine de race, n'est pas permis même envers les soldats ennemis. Il n'y a pas contre l'ennemi de *jus vitæ ac necis*. V. art. 573 et 579, Rem.

575

Les autorités militaires sont tenues d'agir avec humanité envers les ennemis, d'user de tout leur pouvoir pour faire respecter les lois de la guerre, et, en cas d'abus, de punir les coupables.

1. Déclarat. de Bruxelles, 38. La guerre était encore affreusement barbare en Europe à l'époque de la guerre de Trente Ans et même sous Louis XIV. Les violences les plus horribles, la torture, le viol des femmes, survenaient journellement. Tous ces actes de cruauté sont absolument interdits aujourd'hui.

576

Il est contraire au droit international de forcer les ressortissants de l'état ennemi à entrer au service du vainqueur, tant que la conquête n'est pas achevée et que la prise de possession du pays conquis n'est pas stable et définitive.

1. Bien que les autorités militaires, en occupant un pays, y renversent les pouvoirs établis (art. 540 et suiv.), cette prise de possession n'est jamais que provisoire tant que dure la guerre; il est contraire au droit établi de forcer les habitants d'un pays occupé provisoirement à prendre les armes contre ce qui a été jusque-là leur patrie. Les effets de la qualité de citoyen se font encore moralement sentir tant que dure la guerre, bien que la possession par l'ennemi d'une partie ou de la totalité du territoire ait suspendu l'exercice des pouvoirs politiques précédemment existants. Il est donc contraire à la nature, à la morale et au droit, de vouloir forcer des citoyens à prendre les armes contre ce qu'ils peuvent à juste titre considérer comme leur patrie. L'Angleterre violait donc le droit international en voulant, après la proclamation de l'indépendance des États-Unis, forcer les matelots pris sur des navires américains à entrer dans la marine anglaise (Laboulaye, *Hist. des États-Unis*, II, p. 307.)

2. La question change complètement de face, s'il s'agit de volontaires du pays occupé. Une fois la conquête achevée et la souveraineté transférée au vainqueur, les citoyens doivent se soumettre aux pouvoirs nouvellement établis et respecter entre autres les lois ou règlements militaires élaborés par eux. Les habitants du territoire nouvellement acquis doivent le service militaire dans leur nouvel état, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de leur qualité d'anciens citoyens d'un autre pays.

577

On doit, autant que les circonstances le permettent, protéger contre toute attaque violente la religion et la langue, la culture intellectuelle et l'honneur des vaincus.

1. Am. 37. Déclar. de Bruxelles, 38. En cela consiste un des grands progrès du droit international moderne, comparé aux idées du moyen âge et aux usages grossiers admis en Europe jusqu'au siècle dernier. Supprimer un culte les armes à la main, c'est un acte de barbarie, à moins que ce culte lui-même ne soit une offense aux droits de l'homme et à la morale publique. La guerre d'Allemagne en 1866 a montré combien les souvenirs de la guerre de Trente Ans étaient restés vivaces, et combien sont dangereux les nouveaux principes ultramontains sur « l'hérésie protestante. » Les protestants du sud de l'Allemagne craignaient de voir leur religion persécutée par les catholiques, et inversement bon nombre de communes catholiques étaient grandement étonnées de voir les Prussiens vainqueurs respecter leur culte et leur service divin.

578

Les ennemis armés sont exposés aux dangers des batailles, et peuvent aussi être blessés, mutilés ou tués en combat isolé. Les militaires non combattants (employés judiciaires, intendance, aumôniers, médecins, vivandiers) sont soumis aux mêmes vicissitudes que le corps auquel ils appartiennent, et sont exposés aux dangers généraux que la guerre entraîne pour une armée ; mais ils ne peuvent être impliqués dans un combat isolé que par suite d'une erreur, et ils ont le droit de se défendre.

1. La bataille se livre, non pas contre des individus isolés, mais contre un corps d'armée. Lorsqu'un individu est atteint par les balles ennemies, c'est un hasard plutôt qu'un acte personnellement dirigé contre lui; les non-combattants, lorsqu'ils se trouvent sous le feu et parmi les troupes, ne pourront donc pas être soustraits à ce danger. Par contre, on devra restreindre autant que possible à la classe des combattants les dangers des combats isolés, des luttes d'homme à homme, parce que cette classe seule peut opposer la force à la force. Les non-combattants continuent en campagne leurs fonctions pacifiques, et ne prennent pas personnellement part à la lutte. Il est donc contraire aux usages de la guerre d'attaquer isolément, de blesser ou de tuer les personnes de cette catégorie. On ne peut cependant pas toujours, dans la chaleur de la bataille et même pendant la poursuite, faire cette distinction et garder la mesure. Il est naturellement permis au non-combattant de se défendre; celui-ci peut donc être exceptionnellement forcé de prendre part à un combat isolé, y être tué ou tuer son adversaire.

579

La guerre, chez les nations civilisées, ne peut avoir pour but la destruction et le carnage, mais seulement le rétablissement ou le maintien du droit.

Il est interdit de tuer inutilement même l'ennemi armé.

1. V. art. 533, 568, 585. Instr. amér. 68. Déclar. de Bruxelles, 12, 13, litt. g. La guerre, croyait-on jadis, a pour but de nuire autant que possible à l'ennemi. Mais ce ne peut être le but de la guerre, bien que c'en soit souvent la conséquence, car la guerre est un moyen de faire respecter le droit, et son but doit être l'établissement de la paix sur de nouvelles bases juridiques. Le droit ne doit jamais servir à nuire à autrui. Cette ancienne théorie doit être stigmatisée comme barbare. Le christianisme, qui apprend aux hommes à aimer leurs ennemis, le droit naturel, qui cherche à assurer l'existence et le bonheur de l'humanité, rejettent tous deux ce principe. On viole le droit en tuant des ennemis armés uniquement pour sa-

tisfaire sa haine, sa vengeance ou son amour du gain ; les soldats ennemis ne sont pas des bêtes sauvages que le chasseur tue chaque fois qu'elles se présentent à portée de fusil. La vie des hommes ne peut être menacée qu'en cas de nécessité et non pas pour satisfaire ses passions ou pour le plaisir de voir couler le sang. V. art. 574.

580

L'ordre de ne pas faire de quartier ne peut être donné qu'à titre de représailles ou en cas de nécessité absolue, et spécialement lorsqu'il est impossible d'emmener les prisonniers sans compromettre sa propre sûreté. La haine ou la vengeance ne sauraient jamais autoriser cette mesure.

1. Instr. am. 60. Déclar. de Bruxelles, 13 litt. d. Un corps d'armée n'a pas le droit de déclarer qu'il ne fera ou n'acceptera pas de quartier. Ce serait un vrai assassinat.

581

Les troupes qui déclarent ne pas vouloir faire de quartier, renoncent par là à ce qu'il leur soit fait quartier à elles-mêmes.

1. Instr. amér. 62.

582

Lorsqu'on a des motifs légitimes de refuser de faire quartier, il est cependant interdit de mettre à mort les ennemis qui sont devenus incapables de résister ou sont déjà prisonniers de guerre.

1. Instr. amér. 61. V. art. 501.

583

Les troupes qui combattent sous l'uniforme, le drapeau ou le pavillon de leurs ennemis sans indiquer loyalement le parti auquel elles appartiennent, ne peuvent pas exiger qu'on leur fasse quartier.

1. Instr. amér. 63, 65. Il arrive parfois qu'on emploie les uniformes ou les armes prises aux vaincus, pour équiper ses propres troupes ; cet acte n'a rien d'illicite et peut même devenir une nécessité. Mais on ne doit pas se servir des uniformes de son adversaire pour le tromper *pendant la bataille* ; il faut, dans ce cas, arborer certains insignes (brassards, par exemple) qui permettent de distinguer les amis des ennemis. V. art. 565.

584

On ne peut jamais refuser de faire quartier à l'ennemi sous le prétexte qu'on est convaincu de l'injustice de la cause qu'il soutient.

1. Les belligérants sont presque toujours persuadés qu'ils combattent pour la bonne cause et que leurs adversaires ont tort. S'ils ont des doutes au commencement de la guerre, les passions, en s'échauffant, étouffent les derniers scrupules, et la confiance en leur bon droit se transforme en fanatisme. Le droit international présume la bonne foi des deux côtés et ne peut, sous aucun prétexte, accorder à l'un des belligérants le droit de mettre son adversaire hors la loi et d'entreprendre contre lui une guerre d'extermination.

585

Les ennemis qui mettent bas les armes et se rendent au vainqueur, doivent être désarmés et faits prisonniers ; on ne peut ni les blesser ni les tuer.

1. Art. 533, 568, 579. L'antique code de Manou, le législateur de l'Inde (VII, 91 et suiv.), reconnaît déjà l'obligation d'user de ménagements envers les prisonniers. Mais c'est un exemple de modération dont l'antiquité est avare et qui parle hautement en faveur de la civilisation de l'Inde. Les Romains faisaient dériver le mot *servi* de ce qu'on avait conservé la vie aux ennemis vaincus, et cherchaient à justifier l'esclavage au nom de ces ménagements envers les prisonniers de guerre. Florentinus, Instit. IX, L. 4 *De statu hominum* : « *Servi ex eo appellati sunt, quod imperatores captivos vendere ac per hoc « servare nec occidere solent.* » Au moyen âge, on s'estimait très heureux de faire des prisonniers de guerre, et l'on cherchait à en tirer la plus grosse rançon possible, à la manière des brigands turcs de nos jours. C'est seulement dans les temps modernes qu'on est devenu plus humain et qu'on s'est fait un honneur d'user de ménagements envers l'ennemi. Il suffit de comparer les ouvrages de Grotius (livre III, chap. IX) avec ceux de Vattel (III, § 139 et 140), pour constater les grands progrès faits par l'humanité au XVII[e] et au XVIII[e] siècle. Et cependant Vattel parle encore d'un droit de vie et de mort sur les ennemis, ce que nous considérons aujourd'hui comme un principe barbare.

586

Les ambulances et les hôpitaux militaires sont reconnus neutres, et comme tels protégés et respectés par les belligérants, aussi longtemps qu'il s'y trouve des malades ou des blessés.

La neutralité cesserait, si ces ambulances ou hôpitaux étaient gardés par une force militaire.

1. Art. 1er de la « convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés « dans les armées en campagne, » conclue à Genève, le 22 août 1864. L'idée première de ce traité appartient à un Genevois M. Dunant, qui raconte avec une émotion profonde, dans un ouvrage intitulé : *Un souvenir de Solférino*, l'effet produit sur lui par la vue des champs de bataille et des hôpitaux militaires. M. Moynier, président de la Société genevoise d'utilité publique, partagea l'idée de son ami sur la neutralisation des ambulances, et ces deux philanthropes s'adressèrent à plusieurs gouvernements pour attirer leur attention sur cette importante question. Partout se fondèrent des sociétés de volontaires pour soigner les blessés et leur venir en aide. Un siècle auparavant, le 7 septembre 1759, la France et la Prusse avaient déjà conclu un traité sur les secours à donner aux blessés ; les hôpitaux y étaient considérés comme des asiles inviolables en temps de guerre. Les commissaires d'un grand nombre d'états, réunis à Genève sous la présidence du général Dufour, donnèrent plus d'extension à l'idée de MM. Dunant et Moynier, et résolurent de neutraliser tout ce qui se rattache aux soins à donner aux blessés. Une convention fut signée et adoptée immédiatement par la Confédération suisse et les états suivants : Bade, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis de l'Amérique du Nord, France, Grande-Bretagne, Hesse-Darmstadt, Italie, Pays-Bas, Portugal, Prusse, Saxe, Suède, Norwège et Wurtemberg. L'Autriche y accéda seulement après la guerre de 1866, la Russie s'y joignit en 1867 et le Saint-Siège en 1868. Ont suivi : la Turquie et la Roumanie (1873), la Perse (1874), le Salvador (1875), la Bolivie, le Chili, la République Argentine et le Pérou (1879). On peut donc considérer ce traité comme l'expression d'un principe universellement reconnu aujourd'hui.

La convention de 1864 a été complétée au moyen d'articles additionnels, et étendue à la marine dans une nouvelle conférence des principaux états européens réunie à Genève le 20 octobre 1868, mais les articles additionnels de 1868 n'ont pas encore été ratifiés par tous les états contractants, bien qu'ils aient été mis en vigueur, à titre de *modus vivendi*, pendant la guerre franco-allemande de 1870-71.

2. Le sort des militaires blessés et malades, — surtout ceux de l'armée ennemie, — est incontestablement devenu meilleur qu'autre fois. Dans les ambulances comme sur le champ de bataille, l'humanité et la science ont pu guérir bien des blessures. Mais un certain nombre de lacunes du traité sont devenues évidentes pendant la guerre franco-allemande de 1870-71. Avant tout, il y a lieu de constater combien le traité était peu connu dans l'armée française, et combien il est indispensable de faire porter sur les principes du droit international l'instruction militaire des officiers et des soldats.

3. La *neutralité* garantie aux établissements de secours pour les militaires blessés ou malades, a une portée toute différente de la neutralité des états que ne participent pas à la guerre (voir livre IX) et des citoyens de ces états. Les ambulances, le matériel sanitaire et les hôpitaux n'appartiennent pas dans la règle à un état neutre, mais à l'un des états belligérants, et les médecins militaires appartiennent le plus souvent à l'une des deux armées. Cet état de fait ne peut pas être annulé par une déclaration de neutralité ; on ne saurait

non plus le faire cesser en fermant les yeux sur lui et en donnant l'assurance qu'on ne le verra pas. Il a sa raison d'être permanente dans la nature des choses, et ses effets se font sentir vivants chez les individus. Lorsqu'une armée victorieuse pénètre dans le pays, et trouve sur sa marche un matériel sanitaire appartenant à l'ennemi, ou lorsque des hôpitaux ou ambulances organisés par l'ennemi se trouvent sur le territoire occupé, on comprend que l'armée occupante exercera sur ce point aussi une souveraineté provisoire, et ne s'arrêtera pas devant ces hôpitaux ou ce matériel comme devant un territoire neutre qu'on laisse de côté sans s'en préoccuper ultérieurement. L'armée occupante emploiera évidemment ces établissements pour y installer d'autres blessés, pour autant que l'espace le permettra, et exercera sur eux un contrôle. — Il est encore plus difficile de sauvegarder la neutralité du personnel du service sanitaire. Cette neutralité repose sur la supposition que ce personnel ne prend aucune part quelconque à la lutte. Mais il est inadmissible et même impossible d'avoir en tout temps à sa disposition, pour le service de santé, des hommes qui se consacrent *exclusivement* à cette œuvre de paix, et d'éviter le concours de soldats qui ont précédemment pris part aux opérations militaires et qui seront encore appelés à l'avenir à y prendre part. Il faut la possibilité pour l'individu isolé de passer de l'une des professions dans l'autre. Les motifs qui obligent à respecter l'infirmier ou le porteur de blessés, ne doivent avoir d'effet que pendant la durée de ce service pacifique, et cesser avant et après, dès l'instant où cet infirmier rentre dans l'armée comme combattant. On ne peut donc réclamer et accorder une neutralité complète et permanente, mais seulement une neutralité relative et temporaire. La rédaction de la convention de Genève se ressent en général de ce que la science du droit international n'a pas été consultée. Les connaissances médicales et militaires ne sont pas suffisantes, lorsqu'il s'agit de trouver la formule exacte pour des principes de droit.

4. Dans une brochure publiée à Carlsruhe en 1871, le docteur de C. fait remarquer avec raison que les termes de l'art 1er de la convention : « la neu-« tralité cesserait, si ces ambulances ou hôpitaux étaient gardés par une « force militaire, » laissent place à des doutes. Il est très souvent indispensable de placer des gardes militaires auprès des hôpitaux, si l'on veut maintenir l'ordre et protéger les approvisionnements conservés dans ces hôpitaux. Les voitures du service de santé ne doivent pas par contre être employées au transport de combattants ou de matériel de guerre, et l'hôpital ne doit pas servir pour l'offensive ou la défensive. Dans ce cas, les troupes ennemies seraient en droit de ne pas respecter ultérieurement la prétendue neutralité de ces établissements. M. de C. propose la rédaction suivante : « La neutralité « cesse, lorsque les lieux viennent à être occupés par les troupes dans un but « offensif ou défensif, tandis que la présence de corps de garde isolés, destinés « seulement au maintien de la tranquillité et de l'ordre, ne porte pas atteinte « à la neutralité. » C'est toutefois aller trop loin que de réclamer le bénéfice de la neutralité pour les postes de garde eux-mêmes. Il est préférable de les retirer à l'approche de l'ennemi. On ne peut empêcher des soldats d'être faits prisonniers, lorsqu'ils tombent au pouvoir de l'ennemi. Leur accorder la liberté d'aller où ils voudront, est également trop dangereux pour l'autre belligérant.

5. La principale étude sur la convention de Genève est l'ouvrage couronné

de *C. Lueder*, Erlangen 1876. Il s'y trouve plusieurs propositions nouvelles. En remplacement de l'art. 1er, il a été formulé, sous forme d'article 4, la proposition suivante, simplement résumée ici : « Tous les établissements sanitaires, tels que lazarets, hôpitaux, ambulances, lieux de pansement, comme aussi les trains sanitaires et les convois destinés aux blessés, ne peuvent être ni attaqués ni endommagés, et doivent être protégés par l'autorité militaire occupante. Mais s'ils sont utilisés militairement par un but offensif ou défensif, ils perdent tout droit à prétendre à une protection, et à des ménagements. De simples postes employés au maintien de la tranquillité et de l'ordre ne sont pas considérés comme une utilisation militaire. L'armée occupante est autorisée à se servir du matériel des établissements sanitaires permanents et à en disposer dans des buts sanitaires, mais non à le considérer comme butin. Les établissements sanitaires mobiles, y compris les voitures et chevaux, ne peuvent par contre pas être occupés. »

587

Le personnel des hôpitaux et des ambulances, comprenant l'intendance, les services de santé, d'administration, de transport des blessés, ainsi que les aumôniers, participera au bénéfice de la neutralité lorsqu'il fonctionnera, et tant qu'il restera des blessés à relever ou à secourir.

1. Cette disposition (art. 2 de la convention de Genève) a, dans la pratique, donné lieu à plus d'une critique. Non seulement les médecins militaires et les infirmiers proprement dits, mais aussi les conducteurs chargés du transport du matériel de santé, doivent être protégés pendant les marches contre les attaques de l'ennemi et ne pas être réduits en captivité, même lorsqu'ils ne transportent ni blessés ni malades, et portent simplement des secours sur les champs de bataille. De même, lorsque les ambulances sont évacuées, que les malades sont guéris ou sont devenus transportables, le personnel médical et ses aides doit pouvoir se retirer librement et rejoindre l'armée à laquelle il appartient. Tout cela résulte des bases fondamentales et du but de la convention de Genève, sinon de ses termes exprès. Si les infirmiers on médecins sont attaqués, il s'entend de nouveau de soi-même qu'ils devront pouvoir se défendre contre les attaques organisées contre eux soit par des soldats, soit peut-être par des pillards, — de même que chacun peut résister à une attaque à main armée dirigée contre lui. — On ne doit pas les placer sans armes et sans protection au milieu des dangers de la guerre. — Par cet acte de légitime défense, ils ne perdent pas le caractère de *personnes placées sous la protection spéciale du droit international*. Je proposerais donc de substituer à l'art. 2 de la convention de Genève la rédaction suivante : « Les médecins, infirmiers, porteurs de blessés, et en général tout le personnel attaché au service des blessés et des malades, comme aussi les aumôniers de campagne, ont, même en guerre, en raison de leur mission humanitaire et pacifique, droit à la protection spéciale du droit international, et doivent être traités comme personnes neutres. Jouissent du même droit, les personnes qui sont employées temporairement, mais de bonne foi, au service de santé, aussi long-

temps que cela est nécessaire en raison de ce service. Les personnes neutralisées peuvent se défendre contre toute attaque injuste, mais il leur est interdit, tant que dure leur neutralisation, de prendre part aux hostilités des armées. Si ces personnes tombent au pouvoir de l'ennemi, elles ne pourront être traitées en prisonniers de guerre; suivant les besoins du service sanitaire, elles devront continuer à être protégées dans l'exercice de leur mission, ou être congédiées aussitôt que les considérations militaires le permettront, et être conduites sous escorte suffisante aux avant-postes de l'armée à laquelle elles appartiennent. »

587 *bis*.

Le personnel désigné en l'article précédent continuera, après l'occupation par l'ennemi, à donner, dans la mesure des besoins, ses soins aux malades et aux blessés de l'ambulance ou de l'hôpital qu'il dessert.

Lorsqu'il demandera à se retirer, le commandant des troupes occupantes fixera le moment de ce départ, qu'il ne pourra toutefois différer que pour une courte durée en cas de nécessités militaires.

1. Convention addit. de 1868, art. 1er. V. art 587 et 588, remarque. L'échange des ratifications des articles additionnels de 1868 n'a pas encore eu lieu.

588

Les personnes susdésignées pourront, même après l'occupation par l'ennemi, continuer à remplir leurs fonctions dans l'hôpital ou l'ambulance qu'elles desservent, ou se retirer pour rejoindre le corps auquels elles appartiennent.

Dans ces circonstances, lorsque ces personnes cesseront leurs fonctions, elles seront remises aux avant-postes ennemis, par les soins de l'armée occupante.

1. Art. 3 de la convention de 1864. Cette disposition sera souvent inapplicable par suite des nécessités militaires. Les motifs qui s'opposent à toute communication entre les deux armées en guerre, et qui font considérer et punir comme un délit grave les rapports apportés d'un des camps dans l'autre, subsistent aussi à l'égard des médecins. Les médecins peuvent, suivant les circonstances, faire des observations, dont la communication à l'ennemi peut être nuisible à l'armée qu'ils quittent, ou utile à l'armée auprès de laquelle ils se rendent. Eviter ce danger est donc une tâche imposée obligatoirement au commandant de l'armée, malgré la convention de Genève. Pendant la guerre franco-allemande, les médecins de l'armée ennemie qui en ont exprimé le désir ont été renvoyés auprès de l'armée à laquelle ils appartenaient; mais ils ont dû faire un détour par la Suisse ou la Belgique et n'ont

point été conduits directement aux avants-postes les plus rapprochés. La fixation du moment et de la voie doit être laissée aux commandants militaires. Mais ce qu'il faut maintenir, c'est que ce moment du retour ne soit pas retardé outre mesure, et que, dans l'intervalle, les médecins soient convenablement traités et laissés libres autant que possible. De nombreuses et sérieuses plaintes ont été formulées pendant la dernière guerre au sujet de détours exagérés ou même de mauvais traitements subis par des médecins. Voir Lueder, art. 3, page 15.

588 *bis*.

Les puissances belligérantes prendront des mesures pour assurer aux personnes neutralisées, qui tomberaient entre les mains de l'armée ennemie, la jouissance intégrale de leur traitement.

1. 2e art. additionnel de 1868. Cette disposition a été rédigée par des médecins. Il n'y a pas de motifs juridiques pour allouer aux médecins ennemis la même solde qu'ils auraient touchée dans leur patrie, sinon on arriverait à cette conséquence absurde qu'un état pourrait être tenu de payer aux médecins ennemis une solde plus forte qu'à ses propres médecins. On devrait adopter la rédaction suivante : « Les puissances belligérantes assureront aux personnes neutralisées tombées entre leurs mains la jouissance intégrale de leurs ressources et leur alloueront, au besoin, dans l'intervalle, un salaire correspondant à leur rang et à leur travail. » Lüder, art. 3, propose d'accorder aux médecins les mêmes traitements etc. qu'aux personnes de même rang appartenant à l'armée au pouvoir de laquelle ils se trouvent.

589

Le matériel des hôpitaux militaires demeurant soumis aux lois de la guerre, les personnes attachées à ces hôpitaux ne pourront, en se retirant, emporter que les objets qui sont leur propriété particulière.

1. Art. 4 *ibidem*. Sont considérés comme ambulances, les hôpitaux de campagne et autres établissements temporaires qui suivent les troupes sur le champ de bataille, pour y recevoir les malades et les blessés. 3e art. additionnel de 1868. Voir ci-dessus la proposition de Lueder, art. 586, note 5.

2. Cette disposition a aussi provoqué des difficultés. Pourquoi les objets employés au soin des blessés (charpie, lits, intruments, bandages, etc.) pourraient-ils être confisqués par l'ennemi lorsqu'ils se trouvent dans un hôpital et deviennent-ils insaisissables lorsqu'ils sont conservés dans une voiture d'ambulance? Nous approuverions, en la modifiant légèrement, la rédaction proposée par M. de C. pour remplacer l'art. 4 : « Pour autant que le matériel des établissements sanitaires est indispensable pour le service permanent des combattants blessés et malades, il reste à la disposition de l'armée occupante.

Pour autant qu'il ne lui sera pas indispensable, il pourra être emporté par le personnel sanitaire de l'armée ennemie, lorsque celle-ci se retirera. Les voitures du service de santé, les chevaux et les effets privés du personnel neutralisé sont placés, comme lui, sous la protection spéciale du droit international, et pourront être enlevés librement par ce personnel à son départ. »

590

Dans les mêmes circonstances, au contraire, l'ambulance conservera son matériel.

Les habitants du pays qui porteront secours aux blessés seront respectés et demeureront libres. Les généraux des puissances belligérantes auront pour mission de prévenir les habitants de l'appel fait à leur générosité et de la neutralité qui en sera la conséquence.

Tout blessé recueilli et soigné dans une maison y servira de sauvegarde. L'habitant qui aura recueilli chez lui des blessés sera dispensé du logement des troupes, ainsi que d'une partie des contributions de guerre qui seraient imposées.

Il ne sera cependant tenu compte que dans la mesure de l'équité du zèle charitable déployé par les habitants, lorsqu'il s'agira de la répartition des charges relatives au logement des troupes et des contributions de guerre.

1. Art. 5 de la convention de Genève et art. 4 addit. de 1868. La guerre actuelle se distingue des guerres antérieures essentiellement par les grandes masses de troupes engagées, par la promptitude des mouvements de ces masses à l'aide des chemins de fer, et par la rapidité et la portée plus considérable du tir. Ces différences entraînent à la fois des blessures très nombreuses et empêchent de secourir à temps les blessés. Les forces des médecins et des infirmiers militaires ne sont pas suffisantes pour venir efficacement en aide, après une bataille, au grand nombre de blessés restés sur le terrain, et ces médecins et infirmiers doivent, la lutte terminée, suivre les mouvements de l'armée. Ils ne peuvent rester en arrière, parce que leur intervention est continuellement réclamée sur l'heure à chaque nouvelle rencontre. Il est donc indispensable d'obtenir le concours de *volontaires* qui, sans être régulièrement au service de l'armée, sont admis à panser les blessés et à veiller à leur transport dans les hôpitaux ou ambulances situés en arrière du théâtre de la lutte. C'est le concours de ces volontaires qui a un caractère essentiellement *international*. Les *médecins militaires des nations neutres* sont tout particulièrement aptes à ce service, et des volontaires de diverses nationalités peuvent, sans le moindre doute, être employés à cet effet. Pendant la guerre de 1870-71, des médecins et des volontaires suisses, hollandais, autrichiens, russes, anglais, belges, italiens, sont intervenus et ont rendu de grands services. Mais il s'est produit aussi un grand nombre de vices dans l'organisation des secours

volontaires. Il est difficile et cependant indispensable de réunir les divers éléments pour une action commune, et de faire vivre en bonne harmonie les besoins du service de santé, d'une part, et la sûreté de l'armée et les intérêts militaires, de l'autre. Il existe souvent entre les divers groupes de volontaires des frottements et des jalousies. Les médecins militaires et les médecins volontaires ne soutiennent pas toujours entre eux des relations suffisamment courtoises. Il survient des conflits de toutes sortes. Des personnes qui veulent aider à leurs heures seulement et en amateurs viennent créer de nouveaux embarras. Ce qui est encore pire, c'est que de mauvais drôles empruntent le masque de l'humanité pour piller et voler, en profitant du désordre inséparable de la guerre. Des espions aussi se glissent au nombre des volontaires, pour chercher, à l'abri de leur neutralité momentanée, à découvrir et la position des troupes et l'importances des forces engagées. Une organisation régulière et surtout l'établissement d'une hiérarchie parmi les volontaires, fort difficile par elle-même, ne peut, à mon avis, s'obtenir en temps de guerre que par une union plus intime avec l'armée, et spécialement en plaçant les volontaires sous la dépendance des commandants d'étapes. — Ces derniers devraient être assistés, en ce qui concerne le service sanitaire, par des délégués choisis, non pas exclusivement parmi les membres de l'ordre privilégié des chevaliers de St-Jean, comme cela a été le cas de la part des Prussiens pendant la guerre franco-allemande, mais parmi les personnes les mieux qualifiées selon les lieux et les circonstances. L'admission sans contrôle de volontaires ne doit pas être tolérée, mais la distribution des secours ne doit pas d'autre part être restreinte à une seule association. Il y a lieu au contraire d'admettre des groupes organisés de volontaires, qui, placés sous la direction d'un chef, — si possible un médecin, — ou d'un délégué de l'association, auront à se présenter au commandant d'étapes et à suivre ses ordres. Les médecins volontaires et les chefs de corps de volontaires devraient, indépendamment du brassard, porter un signe apparent de leur qualité. M. de C. propose un petit sac en cuir rouge avec trousse, porté à l'aide d'une courroie rouge. En outre, il serait désirable que chaque chef fût porteur d'un état nominatif de ses hommes, et que chaque volontaire s'engageât à suivre fidèlement le chef, de même que le chef serait tenu de se conformer immédiatement à tous les ordres et à toutes les prescriptions de l'autorité militaire ou de la police sanitaire. Lueder (art. 5) réclame un brassard timbré, une pièce de légitimation écrite, et un document constatant l'identité de la personne.

2. La disposition relative à l'exemption du logement de troupes paraît exagérée et inexécutable dans d'aussi vastes proportions. La rédaction suivante eût été plus exacte: « Il sera tenu compte, dans la mesure de l'équité, et autant que les circonstances le permettront, de l'admission de blessés par les habitants, lorsqu'il s'agira de la répartition des charges relatives au logement des troupes et autres charges de guerre; l'espace occupé par les blessés devra être respecté autant que possible. »

591

Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent.

Les commandants en chef auront la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis les militaires blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettront et du consentement des deux parties.

Seront renvoyés dans leur pays ceux qui, après guérison, seront reconnus incapables de servir.

Les autres pourront être également renvoyés, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre.

Les évacuations, avec le personnel qui les dirige, seront couvertes par une neutralité absolue.

1. Art. 6, convention de 1864. Les ambulances remplissent leur mission humanitaire et neutre, essentiellement par suite du fait qu'on y soigne avec les mêmes égards les blessés et les malades des deux armées. Le chirurgien ne connaît pas d'ennemis; il ne voit devant lui qu'un individu malade et à la guérison duquel il est appelé à concourir. — Les faits ont démontré que les malades eux-mêmes sont pénétrés de ce sentiment. En campagne ils se considèrent comme ennemis. A l'ambulance ils sont camarades et cherchent à s'entr'aider. Mais le caractère de belligérant ne passe que momentanément à l'arrière-plan, il ne disparaît pas ; dès que le malade est guéri, des combattants se retrouvent en présence, et chacun deux se fait un devoir patriotique de prendre parti pour le pays dont il porte l'uniforme. — Il arrive cependant que les blessés eux-mêmes manifestent leur haine pour l'ennemi et tentent de troubler l'ordre ou de s'enfuir. Il y a lieu de tenir compte de ces faits et de punir les réfractaires. On devra autoriser les blessés de l'ennemi à circuler librement pendant leur convalescence, mais il sera nécessaire de prendre des mesures pour les empêcher de regagner secrètement leur corps.

2. Des objections sérieuses sont formulées surtout contre les dispositions de la convention de Genève relatives au renvoi dans leur pays des blessés ennemis après leur guérison. Il semble naturel de considérer comme prisonniers de guerre ceux de ces blessés qui sont encore propres au service, puisque, astreints aux charges militaires, ils sont tombés au pouvoir de l'ennemi. La convention de Genève de 1864 et la convention additionnelle de 1868 ont stipulé d'autres dispositions, qui sont soit sujettes à la critique, soit impossibles à appliquer. Le paragraphe suivant de l'art. 6 me paraît pleinement satisfaisant: « Ceux qui, après guérison, seront reconnus incapables de « servir, seront renvoyés dans leur pays. » Les militaires incapables de servir ont en effet cessé d'être des combattants et ne sont plus dangereux. Mais si un invalide reste dangereux en raison de ses capacités intellectuelles, de son talent d'organisation, il va de soi que cet invalide pourra être retenu, bien qu'il ne puisse plus porter les armes; le droit de se préserver contre des dangers de cette catégorie est fondé sur la nature des choses, malgré la règle posée par le paragraphe précédent. — La disposition d'après laquelle les autres militaires, même ceux qui sont aptes au service, peuvent également être renvoyés dans leurs foyers, paraît peu recommandable. Enfin l'art. 5 additionnel de 1868 est entièrement inexécutable. Cet article est conçu comme

suit : « Par extension de l'art. 6 de la convention de 1864, il est stipulé que, sous « la réserve des officiers dont la possession importerait au sort des armes, « et dans les limites fixées par le deuxième paragraphe de cet article, les « blessés tombés entre les mains de l'ennemi, lors même qu'ils ne seraient « pas reconnus incapables de servir, devront être renvoyés dans leur pays « après leur guérison, ou plus tôt si faire se peut, à la condition toutefois de « ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre. »

Cet article additionnel n'a été respecté par aucun des deux belligérants pendant la guerre franco-allemande. Il ne repose sur aucun principe de droit. Il est le fruit d'une fausse sentimalité et est pratiquement inexécutable. Aussitôt que les militaires blessés sont guéris, ils sont astreints au service s'ils en sont physiquement capables. La maladie n'a été qu'un obstacle passager à l'accomplissement de leurs devoirs militaires : dès que cet obstacle est levé, ces devoirs recommencent. Mais comme ces blessés sont entre les mains de l'ennemi, ils sont prisonniers de guerre exactement au même titre que les autres soldats ennemis qui n'ont pas été blessés. Les traiter différemment ne se justifie par aucun principe de droit. Pourquoi auraient-ils un privilège sur leurs camarades ?

3. Les deux dispositions précitées réclament donc une reforme complète à peu près sur les bases suivantes : « Les militaires blessés et malades des deux armées seront recueillis et traités de la même manière dans les ambulances ou hôpitaux. Ceux qui appartiennent à l'armée ennemie devront, s'ils sont reconnus incapables de servir, à leur départ de l'ambulance, et s'ils en expriment le désir, être renvoyés dans leur patrie. Les autres individus appartenant à l'armée ennemie seront, s'ils sont guéris lorsqu'ils quittent l'ambulance, traités de la même manière que leurs autres camarades prisonniers. » C'est aussi la proposition de Lueders (art. 1er).

592

Un drapeau distinctif et uniforme sera adopté pour les hôpitaux, les ambulances et les évacuations. Il devra, en toute circonstance, être accompagné du drapeau national.

Un brassard sera également admis pour le personnel neutralisé, mais la délivrance en sera laissée à l'autorité militaire.

Le drapeau et le brassard porteront croix rouge sur fond blanc.

1. Art. 7 de la convention de 1864. La disposition d'après laquelle, « en toute circonstance, » le drapeau national doit accompagner le drapeau de la convention de Genève sur les hôpitaux, peut donner lieu à des méprises. Lorsque le drapeau ennemi est visible de loin, le drapeau du service de santé pourra ne pas être remarqué. Celui là provoque l'attaque et le bombardement, celui ci a pour mission d'empêcher toute attaque. La juxtaposition de deux drapeaux, ayant des significations opposées, est peu pratique. Le drapeau neutre doit avoir le premier rang sur les ambulances. Si l'on juge nécessaire d'y ajouter l'insigne de l'autorité militaire de laquelle dépend l'ambulance, il

suffira d'un symbole de petite dimension qui ne puisse ni cacher ni remplacer l'autre.

2. Ce qui est plus important, c'est d'empêcher l'extension exagérée du brassard blanc à croix rouge, et de s'opposer à l'abus qui en a été fait. On ne doit ni admettre la libre fabrication de ces brassards, ni faire dépendre leur délivrance de l'autorisation venue de la capitale. Il y a lieu d'éviter à la fois l'anarchie et la bureaucratie. L'une favorise les abus, l'autre empêche l'arrivée de prompts secours volontaires. Mais un contrôle est indispensable. Les brassards doivent être timbrés par une autorité reconnue, et une carte de légitimation personnelle doit être remise au porteur du brassard, et au besoin à son guide. Lueders fait à ce sujet la proposition suivante :

« Art. 5. — Pour que les personnes et établissements déclarés neutres puissent être reconnus comme tels, ils doivent être munis d'un signe distinctif par leur gouvernement ; ce signe est placé sous le contrôle du gouvernement compétent et doit être revêtu de son timbre ou du timbre de l'autorité désignée par lui, ainsi que d'une pièce de légitimation écrite et désignant le nom de la personne ou de l'établissement, et enfin d'un document constatant l'identité de la personne. Les porteurs de toutes ces pièces ont seuls droit à être respectés comme neutralisés. »

3 Dans la guerre russo-turque de 1877-78, on a pu constater que les soldats mahométans n'acceptaient pas la croix rouge sur fond blanc, parce que cet emblême, bien qu'ayant été choisi à l'origine sans aucune arrière pensée confessionnelle, est cependant le symbole de la religion chrétienne. Il fut donc accordé à l'armée turque, à titre de *modus vivendi*, de remplacer la croix rouge par le croissant rouge de la nouvelle lune, et de reconnaître à ce dernier les mêmes effets.

592 *bis*.

En ce qui concerne les secours aux blessés en cas de guerre maritime, les articles additionnels signés à Genève, le 20 octobre 1868, contiennent les dispositions suivantes :

« Art. 6. — Les embarcations qui, à leurs risques et périls, pendant et après le combat, recueillent ou qui, ayant recueilli des naufragés ou des blessés, les portent à bord d'un navire soit neutre, soit hospitalier, jouiront, jusqu'à l'accomplissement de leur mission, de la part de neutralité que les circonstances du combat et la situation des navires en conflit permettront de leur appliquer.

L'appréciation de ces circonstances est confiée à l'humanité de tous les combattants.

Les naufragés et les blessés ainsi recueillis et sauvés ne pourront servir pendant la durée de la guerre.

Art. 7. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé, est déclaré neutre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière.

Art. 8. — Le personnel designé dans l'article précedent doit continuer à

remplir ses fonctions sur le bâtiment capturé, concourir aux évacuations de blessés faites par le vainqueur, puis il doit être libre de rejoindre son pays, conformément au second paragraphe du premier article additionnel ci-dessus. V. plus haut, art. 587, Rem.

Les stipulations du deuxième article additionnel ci-dessus sont applicables au traitement de ce personnel.

Art. 9. — Les bâtiments hôpitaux militaires restent soumis aux lois de la guerre, en ce qui concerne leur matériel; ils deviennent la propriété du capteur, mais celui-ci ne pourra les détourner de leur affectation spéciale pendant la durée de la guerre.

Art. 10. — Tout bâtiment de commerce, à quelque nation qu'il appartienne, chargé exclusivement de blessés et de malades dont il opère l'évacuation, est couvert par la neutralité; mais le fait seul de la visite, notifié sur le journal du bord, par un croiseur ennemi, rend les blessés et les malades incapables de servir pendant la durée de la guerre. Le croiseur aura même le droit de mettre à bord un commissaire pour accompagner le convoi, et vérifier ainsi la bonne foi de l'opération.

Si le bâtiment de commerce contenait en outre un chargement, la neutralité le couvrirait encore, pourvu que ce chargement ne fût pas de nature à être confisqué par le belligérant.

Les belligérants conservent le droit d'interdire aux bâtiments neutralisés toute communication et toute direction qu'ils jugeraient nuisibles au secret de leurs opérations.

Dans les cas urgents, des conventions particulières pourront être faites entre les commandants en chef pour neutraliser momentanément, d'une manière spéciale, les navires destinés à l'évacuation des blessés et des malades.

Art. 11. — Les marins et les militaires embarqués, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs.

Leur repatriement est soumis aux prescriptions de l'art. 6 de la convention et de l'art. 5 additionnel.

Art. 12. — Le drapeau distinctif à joindre au pavillon national pour indiquer un navire ou une embarcation quelconque qui réclame le bénéfice de la neutralité, en vertu des principes de cette convention, est le pavillon blanc à croix rouge.

Les belligérants exercent à cet égard toute vérification qu'ils jugent nécessaire.

Toutefois, les navires impropres au combat, que pendant la paix les gouvernements auront officiellement déclarés être destinés à servir d'hôpitaux maritimes flottants, jouiront pendant la guerre de la neutralisation complète du matériel comme du personnel, pourvu que leur armement soit uniquement approprié à leur destination spéciale.

Les bâtiments hôpitaux militaires seront distingués par une peinture extérieure blanche avec batterie verte.

Art. 13. — Les navires hospitaliers, équipés aux frais des sociétés de secours reconnues par les gouvernements signataires de cette convention, pourvus de commission émanée du souverain qui aura donné l'autorisation expresse de leur armement, et d'un document de l'autorité maritime com-

pétente, stipulant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final, et qu'ils étaient alors uniquement appropriés au but de leur mission, seront considérés comme neutres ainsi que tout leur personnel.

Ils seront respectés et protégés par les belligérants.

Ils se feront reconnaître en hissant, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge. La marque distinctive de leur personnel dans l'exercice de ses fonctions sera un brassard aux mêmes couleurs ; leur peinture extérieure sera blanche avec batterie rouge.

Ces navires porteront secours et assistance aux blessés et aux naufragés des belligérants, sans distinction de nationalité.

Ils ne devront gêner en aucune manière les mouvements des combattants.

Pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls.

Les belligérants auront sur eux le droit de contrôle et de visite ; ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner et les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait.

Les blessés et les naufragés recueillis par ces navires ne pourront être réclamés par aucun des combattants, et il leur sera imposé de ne pas servir pendant la durée de la guerre.

Art. 14. — Dans les guerres maritimes, toute forte présomption que l'un des belligérants profite du bénéfice de la neutralité dans un autre intérêt que celui des blessés et des malades, permet à l'autre belligérant, jusqu'à preuve du contraire, de suspendre la convention à son égard.

Si cette présomption devient une certitude, la convention peut même lui être dénoncée pour toute la durée de la guerre. »

Rem. : Les articles additionnels relatifs à la marine ne sont pas encore ratifiés par toutes les puissances, et des négociations ont lieu pour amener leur adoption définitive. Voir art. 586 fin de la note 1.

593

Le parti vainqueur a le droit de faire des prisonniers de guerre.

1. La position des prisonniers de guerre est aujourd'hui essentiellement différente de ce qu'elle était dans l'antiquité et même au moyen âge. Dans l'antiquité, ils devenaient esclaves, à moins qu'après avoir figuré dans le cortège d'un triomphateur, ils ne fussent voués à la mort. Au moyen âge, on considérait les prisonniers de guerre, soit comme un moyen de se procurer de l'argent en se faisant payer une grosse rançon, soit comme une bonne occasion de satisfaire sa vengeance personnelle. Les lois actuelles de la guerre admettent qu'en faisant des prisonniers de guerre, on a pour seul but d'affaiblir l'ennemi et d'assurer la victoire. Voir O. Eichelmann, *la captivité*, Dorpat 1878.

594

Tous les ennemis peuvent dans la règle être faits prisonniers ;

les habitants du pays pourront l'être exceptionnellement, si la sûreté de l'armée ou de l'état belligérant l'exigent.

1 Inst. amér. 49. Comme les personnes qui prennent une part active à la guerre augmentent seules les forces de l'ennemi, il est naturel que l'on ne puisse faire prisonniers que les soldats de l'armée ennemie, et surtout les combattants, et qu'on ne sempare pas des personnes étrangères aux opérations militaires. Nous retrouvons encore ici la distinction entre l'armée et les habitants paisibles du territoire ennemi. V. art. 531, et suiv. Vattel, III, § 148, est heureux de constater que les femmes et les enfants ne sont plus faits prisonniers; mais il est d'avis qu'on ne peut refuser aux généraux le droit de s'emparer de tous les citoyens de l'état ennemi, même lorsqu'ils ne prennent aucune part à la guerre. On aurait trouvé brutal et grossier qu'un général s'emparât, sans motif et sur un simple caprice, de toute la population d'un pays; mais il aurait pu le faire sans violer le droit des gens. — Depuis lors, l'usage s'est fixé et le droit est devenu plus humain. Toute atteinte inutile et arbitraire à la liberté individuelle, tout acte de servilisme imposé sans motif à la population, constitue une violation des droits naturels de l'homme et du droit international des nations civilisées.

2. On a cependant le droit d'arrêter les personnes qui, sans appartenir à l'armée et tout en remplissant des fonctions pacifiques, sont dangereuses pour les troupes d'occupation; ainsi, les journalistes dont les opinions sont hostiles, les chefs de parti pourront être faits prisonniers au même titre que les officiers de l'armée, parce qu'ils augmentent la somme des forces dont l'ennemi dispose et préparent des difficultés ou des embarras aux autorités militaires. Les opinions manifestement hostiles autorisent à s'emparer de la personne de ceux qui les professent. Art. 596, Rem.

595

Les non-combattants attachés à l'armée, et même les personnes qui suivent l'armée sans en faire partie (correspondants de journaux, fournisseurs, etc.), peuvent être faits prisonniers, lorsque le corps auquel ils se sont joints est fait prisonnier, ou lorsqu'on s'empare d'eux pendant une poursuite.

1. Instr. amér. 50. En se joignant à un corps d'armée, ces personnes courent les mêmes dangers que lui, et ne peuvent pas réclamer si elles sont traitées en ennemis, — provisoirement du moins, — et si on les fait prisonnières. On n'est cependant autorisé à les retenir en qualité de prisonniers de guerre que lorsque leur présence dans le camp ennemi constitue un appui pour ce dernier et un danger pour la puissance qui les a capturés. L'art. 50 des instructions américaines accorde, par contre, aux autorités militaires le droit de s'emparer de ces personnes. Ces principes seront spécialement applicables aux employés de l'administration de l'armée ennemie et, parfois aussi, aux correspondants de journaux étrangers. V. Déclaration de Bruxelles, 34; Eichelmann, p. 55 et 85.

596

Les souverains et les personnes revêtues d'un caractère diplomatique peuvent être faits prisonniers de guerre, s'ils dépendent de la puissance ennemie ou de ses alliés, ou s'ils ont personnellement pris part aux opérations militaires.

1. Instr. amér. 50. La capture du souverain ennemi ou du ministre des affaires étrangères est souvent un moyen heureux d'obtenir promptement une paix favorable. Il n'existe pas de motif de remettre ces personnes en liberté; comme ce sont elles qui ont amené, ou tout au moins décidé la guerre, il est juste qu'on les en rende responsables et qu'elles en partagent les dangers. Les chefs politiques et les préfets des provinces seront également plus exposés au danger d'être faits prisonniers que les employés administratifs inférieurs, les juges, les conseillers municipaux ou les instituteurs.

597

Lorsque la population entière se lève pour la défense du territoire, tous les citoyens qui ont participé à la levée en masse seront traités en ennemis et pourront être faits prisonniers de guerre.

1. Instr. amér. 51. Ce principe doit être appliqué à tous les citoyens qui prennent une part active et régulière aux opérations militaires. Cette participation active aux hostilités autorise à traiter en ennemis tous les habitants qui ont pris les armes.

598

Les chefs militaires ne sont jamais autorisés à déclarer qu'ils considèrent comme brigands les soldats du landstourm non pourvus d'un uniforme.

Dès que les troupes ont pris possession d'une partie du territoire ennemi, les révoltes qui pourraient survenir pendant l'occupation contituent, par contre, une violation des lois de la guerre, et les coupables peuvent être punis conformément aux lois pénales.

1. Instr. amér. 52. Le landstourm, c'est à-dire l'ensemble des hommes valides qui ne font partie ni de l'armée active, ni de la réserve, ni de la landwehr (armée territoriale), a le droit de prendre les armes pour défendre la patrie. Il est placé sous les ordres de son gouvernement et des autorités militaires. Les soldats

du landstourm doivent donc être traités en ennemis au même titre que les soldats de l'armée régulière, de l'élite, de la réserve ou de la landwehr, et ils peuvent être faits prisonniers. On doit leur appliquer les lois de la guerre et non les lois pénales. Art. 570 bis.

2. Il en sera autrement lorsque les personnes faisant partie du landstourm se soulèvent contre l'ennemi, dans la portion du territoire occupé par ce dernier; celui-ci, tant qu'il est en possession du territoire, a, en effet, le droit d'y exercer le pouvoir. Il peut, au lieu de considérer la révolte comme un épisode de la guerre et d'agir envers les révoltés comme s'ils étaient des soldats ennemis, les faire poursuivre criminellement. Ce principe est admis également à l'égard des révoltes qui ont lieu sur les derrières de l'ennemi; on devra dans ce cas, appliquer les principes exposés à l'art. 512. Les belligérants n'ont pas toujours agi, dans ces occasions, avec toute la modération désirable. L'opinion publique a blâmé, avec raison, les armées françaises d'avoir fusillé les révoltés de la Vendée, et Napoléon I[er] d'avoir condamné à mort André Hofer, le chef des Tyroliens.

599

Les aumôniers, médecins, chrirurgiens, pharmaciens et leurs aides ne peuvent être faits prisonniers tant qu'ils ne prennent pas une part active au combat, à moins qu'ils ne demandent à partager la captivité des troupes auxquelles ils sont attachés, ou que ces dernières ne l'exigent. Mais la vocation essentiellement pacifique exercée par ces personnes, exige qu'on use envers elles des plus grands ménagements et des plus grands égards.

1. Instr. amér. 53. V. plus haut, art. 587, 588. Les personnes ci-dessus désignées sont neutres dans la règle, mais cette neutralité est limitée par sa cause même, et ceux qui en jouissent doivent se consacrer aux soins des blessés et des malades. Si les médecins ennemis voulaient abandonner le champ de bataille après une défaite, lorsque des centaines de blessés sont dans la détresse, les chefs de l'armée aux mains de laquelle les médecins sont tombés devraient rappeler à ceux-ci leurs devoirs et le caractère de leur mission, et pourraient, au besoin, les contraindre à rester à leur poste. Mais on doit toujours leur rendre leur liberté aussi promptement que possible. Voir art. 599 fin de la note. Lueders a cherché aussi à combler cette lacune, art. 3 : « Le personnel (médical) a, de son côté, le devoir de continuer ses fonctions sur le champ de bataille et dans les hôpitaux, même après l'occupation par l'ennemi, et ne peut exiger son renvoi auprès des siens que si son concours n'est plus indispensable. »

600

Les otages remis par le gouvernement ennemi ou par la population ennemie, et les personnes dont les autorités militaires se sont

emparées à titre d'otages, sont traités de la même façon que les prisonniers de guerre. Cependant le but qu'on se propose en recevant ou en prenant des otages, peut obliger envers ces derniers à des mesures plus ou moins sévères et à une réclusion plus complète.

1. Instr. amér. 51. Un gouvernement *donne* parfois (art. 426) des otages pendant la guerre, lorsqu'il s'est engagé à faire telle ou telle chose, à payer, par exemple, une contribution de guerre, à rendre une place, etc. Il en *prend* aussi parfois, par exemple pour avoir une garantie du maintien de l'ordre dans une ville ou contrée conquise. On prend, de préférence, pour otages des personnes influentes, afin de profiter de l'ascendant de ces personnes sur la population et de la considération dont elles jouissent dans le pays. Les otages de cette catégorie doivent être traités avec les mêmes égards que les otages remis lors de la conclusion d'un traité ; on prendra seulement quelques précautions de plus pour les empêcher de s'enfuir.

2. Une nouvelle application peu recommandable du système des otages a été faite pendant la guerre de 1870-1871 entre la France et l'Allemagne. Pour assurer les transports par chemin de fer, les troupes allemandes obligèrent fréquemment les notables des provinces françaises occupées à monter avec elles dans les trains. Ce mode de procéder est d'autant plus critiquable, qu'il compromet la vie de citoyens paisibles, sans qu'il y ait faute de leur part, et de plus, sans procurer un sérieux accroissement de sûreté. Les fanatiques qui enlevaient les rails ou cherchaient à empêcher la circulation sur les voies ferrées tenaient peu de compte de la vie de notables qui étaient parfois pour eux un objet de haine. Cette conduite n'est excusable qu'à titre de représailles et en cas de nécessité absolue. V. Rolin Jaquemyns, Revue de Droit intern. de Gand, II, 338.

601

Les prisonniers de guerre ne sont pas des prisonniers criminels ; ils ne peuvent être ni maltraités, ni contraints de faire des actes contraires à leur dignité.

1. Instr. amér. 56, 75. Déclar. de Bruxelles, 23. Les citoyens ennemis ont agi légalement en prenant part à la guerre, car ils marchaient avec l'autorisation et sur l'ordre de leur gouvernement. Ils ne peuvent donc être poursuivis criminellement par le vainqueur. Ils sont prisonniers pour cause politique et militaire ; ils ne le sont pas pour un acte contraire aux lois pénales. Il est non seulement barbare, cruel, indigne d'un état civilisé, de maltraiter les prisonniers de guerre, mais cela constitue une violation du droit, car toute violence injuste exercée contre autrui est contraire au droit.

2. Il faut quelquefois, déjà pendant le transport, défendre les prisonniers de guerre contre les injures de la populace. Ils doivent ensuite être, si possible, dirigés sur des places fortes et non pas enfermés dans des prisons. Les soldats français faits prisonniers par les Russes, en 1812 et 1813, furent transportés

en Sibérie comme des criminels ; mais cette mesure, qui pouvait alors se justifier par quelques précédents, serait aujourd'hui réprouvée par le monde civilisé tout entier. L'opinion publique blâme également la conduite d'un des états du Sud qui, pendant la guerre civile américaine, fit enfermer des soldats de l'Union dans une prison où ils manquaient d'air et de nourriture, et dans laquelle ils étaient l'objet des plus mauvais traitements. Pendant la guerre franco-allemande, les prisonniers français tombés au pouvoir des Allemands étaient, à la fin de 1870, au nombre inconnu dans les annales de la guerre de 11,160 officiers et 333,885 hommes, tandis que le chiffre des prisonniers allemands en France était de quelques milliers d'hommes à peine. Il y a lieu de signaler cependant le fait que les prisonniers allemands se sont fréquemment plaints de mauvais traitements et d'injures de la part de la foule, tandis que les prisonniers français ont été respectés en Allemagne. D'autre part, les prescriptions françaises, en ce qui concerne le service, étaient plus favorables aux prisonniers que les prescriptions allemandes. Une solde plus élevée leur était allouée en France. V. à ce sujet la correspondance échangée entre le comte de Bismark (4 octobre 1870) et le comte de Chaudordy, ministre des affaires étrangères de la délégation du Gouvernement de la défense nationale (28 octobre 1870). Il convient de mentionner que les sentiments d'humanité des classes élevées se sont émus, et que de sérieux efforts ont été faits pour adoucir la position des prisonniers de guerre. Des associations s'étaient fondées, à Bâle en particulier, pour servir d'intermédiaires entre les prisonniers et leurs familles, transmettre les correspondances et provoquer des allégements à leur sort. Les gouvernements appuyèrent ces efforts, pour autant que l'ordre et la sûreté n'eurent pas à en souffrir.

602

Ceux qui, avant d'avoir été faits prisonniers de guerre, étaient poursuivis pour un crime ou délit dans l'état qui les a capturés, peuvent plus tard être poursuivis et punis par les tribunaux.

1. Instr. amér. 59. Le fait qu'un individu est prisonnier de guerre n'empêche pas qu'il ne puisse être poursuivi pour crimes ou délits commis avant la guerre. Lorsqu'une personne qui avait volé ou s'était rendue coupable d'abus de confiance, s'engage dans l'armée ennemie, puis est capturée par l'état où elle a commis son crime, elle sera livrée aux tribunaux criminels, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de sa qualité de prisonnier de guerre.

603

Les prisonniers de guerre ne sont pas prisonniers de la personne à laquelle ils se sont rendus, mais de l'état. Ils ne peuvent donc pas être mis en liberté ou rançonnés par cette personne. L'état seul peut les mettre en liberté.

1. Instr. amér. 74. Déclar. de Bruxelles, 23. Faire des prisonniers, c'est,

pour l'état, un moyen de faire la guerre ; ce n'est pas une occasion pour les particuliers de faire des prouesses ou de réaliser un bénéfice. On fait des prisonniers pour atteindre les divers buts politiques que l'état se propose en faisant la guerre, et non pour satisfaire des intérêts et des passions privées. L'état seul peut donc disposer des prisonniers ; ils doivent être livrés à l'administration de l'armée, et celle-ci décide de leur sort conformément aux instructions qu'elle a reçues.

604

Les prisonniers de guerre peuvent être internés dans une forteresse, ville ou autre lieu, et même être enfermés dans des prisons si cela paraît nécessaire et si la sûreté de l'état l'exige.

1. Instr. amér. 75. Déclaration de Bruxelles, 24. L'internement ne doit jamais avoir pour but de faire souffrir les prisonniers ; on veut par là, pour des motifs politiques ou militaires, les empêcher de prendre part à la lutte et obtenir une paix plus prompte et plus favorable. Les officiers qui s'engagent sur parole à ne pas chercher à s'enfuir, reçoivent souvent l'autorisation de se rendre dans une ville de leur choix et même de circuler librement dans les environs du lieu qu'ils ont désigné. La réclusion dans une prison est une mesure extrême ; on ne l'appliquera guère que contre les prisonniers qui ont essayé de s'enfuir. Art 601, Rem.

605

Chaque état est tenu de pourvoir à la nourriture et à l'entretien des prisonniers de guerre, et de leur faire donner les soins que réclame leur santé.

1. V. art. 631, Rem. Les coutumes ou usages du pays déterminent le genre de nourriture à donner aux prisonniers. Elle doit, à moins de conventions spéciales, être fournie dans la même mesure qu'aux troupes nationales. Déclar. de Bruxelles, 27.

606

Lorsque les prisonniers peuvent pourvoir eux-mêmes à leur entretien, l'état est déchargé de ce soin.

1. Déclar. de Bruxelles, 25. Ils peuvent employer à cela l'argent qu'ils avaient sur eux ou faire usage de leur crédit. L'état est obligé de les entretenir, parce qu'il n'a pas sur eux un droit de vie et de mort et qu'il est obligé de subvenir aux besoins des prisonniers, lorsque ceux-ci ne peuvent le faire eux-mêmes.

607

Les prisonniers de guerre doivent se soumettre à toutes les mesures de sûreté prises à leur égard par l'état auquel ils ont rendu les armes.

1. Ils peuvent réclamer, auprès des autorités supérieures, contre les mesures vexatoires ou inconvenantes prises contre eux et demander des améliorations à leur sort. Mais on ne peut tolérer de résistance de leur part; toute tentative séditieuse doit être réprimée sans retard, afin d'éviter à l'état de graves dangers ou un préjudice considérable.

608

Ils peuvent être astreints à des travaux proportionnés à leur grade et à leur position sociale, mais ils ne peuvent jamais être contraints à prendre les armes contre leur patrie, ou à donner des renseignements qui pourraient compromettre les intérêts de leur gouvernement.

1. Instr. amér. 76, 80. Déclar. de Bruxelles, 25. L'état astreint les prisonniers à des travaux honorables et conformes à leur grade, pour se rembourser des dépenses faites pour leur entretien. Ce n'est pas une pénalité, c'est un dédommagement. La *bona fides*, que les états se doivent les uns aux autres, exige que l'on ne réclame des prisonniers rien de déshonnête ou d'indigne; il serait indigne, par exemple, de les conduire au combat contre leur patrie et de les faire servir contre leurs concitoyens et leurs frères d'armes. On peut cependant les employer à construire des fortifications pendant que la lutte est encore éloignée, ces travaux ne constituant pas une participation directe et immédiate aux hostilités. V. l'art. 576.

609

Le prisonnier qui prend la fuite peut être tué pendant la poursuite ; mais, s'il est repris, il ne peut être puni pour sa tentative de fuite.

1. Instr. amér. C'est un *malheur* d'être fait prisonnier de guerre; ce n'est pas un *crime* de chercher à recouvrer sa liberté et à échapper à une humiliation.

2. Les prisonniers qui prennent la fuite peuvent être poursuivis les armes à la main. Si leurs efforts n'aboutissent pas et qu'ils soient repris, on est autorisé à les surveiller plus sévèrement et même à les incarcérer ; mais on

ne saurait punir criminellement des gens qui n'ont commis aucun acte coupable et qui ont simplement cherché à recouvrer leur liberté perdue, sans contrevenir aux lois de la morale et de l'honneur militaire.

3. La déclaration de Bruxelles (28) permet de punir disciplinairement les prisonniers qui s'enfuient. Elle n'autorise pas contre eux une répression pénale.

610

On peut punir militairement les conjurations organisées entre les prisonniers pour recouvrer leur liberté, ou les complots formés entre eux contre les autorités existantes. On pourra même, dans les cas graves, prononcer la peine de mort contre les coupables.

1. Instr. amér. 77. Les prisonniers de guerre sont des ennemis qui ont dû se soumettre à une force supérieure. Tout soulèvement général des prisonniers offre un danger extrême, et l'on pourra, pour l'éviter, recourir aux moyens qu'autorisent les lois militaires et pénales. Lorsqu'on cerne les prisonniers révoltés et qu'on les menace de faire feu, la guerre recommence; c'est une mesure militaire ou, si l'on veut, de police; ce n'est pas une mesure judiciaire. Mais le danger des conjurations et des révoltes justifie l'intervention des tribunaux criminels.

611

Lorsque des prisonniers de guerre parviennent à s'échapper isolément ou en commun, reprennent les armes et tombent encore une fois au pouvoir de l'ennemi, ils ne peuvent pas être punis pour avoir pris autrefois la fuite.

1. Instr. amér. 78. Déclarat. de Bruxelles, 28, 30 Ils peuvent, il est vrai, être soumis à une surveillance plus rigoureuse. Art. 604.

612

Les états belligérants peuvent, s'ils le jugent convenable, procéder à l'échange des prisonniers de guerre; mais, à moins de traité spécial, ils n'y sont point tenus. Les conventions conclues antérieurement sur cet objet cessent d'être obligatoires, si l'autre contractant ne les a pas respectées.

1. Instr. amér. 109. Déclar. de Bruxelles, 29. Les belligérants ont souvent tous deux intérêt à échanger leurs prisonniers respectifs, surtout lorsque la

guerre dure longtemps. Ils se déchargent ainsi des frais d'entretien et de surveillance et ne subissent aucune perte; car les avantages qui résultent de la possession d'un certain nombre de prisonniers n'existent que si on a soi-même plus de prisonniers que son adversaire. Si leur nombre est à peu près égal, les avantages se compensent et les inconvénients subsistent seuls. Mais aucun état ne peut être contraint à échanger les prisonniers; il faut que les deux parties se mettent d'accord pour que l'échange puisse avoir lieu.

613

A moins de conventions contraires, on doit admettre qu'à égalité de grade, l'échange a lieu homme contre homme, blessé contre blessé, et que les prisonniers échangés ne participeront plus comme soldats à la guerre engagée.

1. Instr. amér. 105. Le principe de la parité est le plus naturel, parce qu'il n'est pas pratique de vouloir tenir compte de nuances plus fines et souvent très discutables. On doit donc considérer comme égaux les officiers de la ligne et ceux de la réserve, et ne pas faire de différence entre les soldats des différentes armes. Le traité peut fixer un délai pendant lequel les prisonniers libérés ne pourront prendre part à la lutte; l'usage est que les prisonniers ne doivent pas prendre les armes pendant la guerre engagée à l'époque de leur libération et, dans le doute, on doit présumer que c'est ce qu'ont voulu les parties.

614

On pourra convenir d'échanger les prisonniers de rang supérieur, à défaut de prisonniers d'un grade égal, contre un certain nombre de prisonniers de grade inférieur.

1. Instr. amér. 106. Cette estimation est souvent arbitraire; mais elle est inévitable, si l'on veut conserver le principe de la parité des échanges. Les questions de détail sont, en général, réglées par des cartels dont conviennent les chefs des armées belligérantes.

615

C'est un devoir d'honneur pour les prisonniers de guerre d'indiquer leurs rang et grade véritables, et de ne pas se donner un rang inférieur pour assurer un avantage à leur pays lors de l'échange des prisonniers, ou un rang supérieur pour être mieux traités pendant leur captivité. Les contrevenants pourront être punis et on pourra refuser de les échanger.

1. Instr. amér. 107. Déclar. de Bruxelles, 29. L'ennemi a le droit de punir disciplinairement ou judiciairement les fraudes de ce genre. L'autorité militaire dont les coupables relevaient avant d'avoir été faits prisonniers, peut aussi, après leur mise en liberté, les rendre responsables de leurs actes et leur infliger une peine; mais elle n'aura, en général, l'occasion de le faire que si le coupable avait indiqué un grade supérieur à celui qu'il possédait réellement.

616

On peut compenser la différence du nombre des prisonniers par le payement d'une somme d'argent ou par d'autres contre-prestations. Mais ces arrangements doivent dans le doute être ratifiés par les autorités supérieures des deux états.

1. Instr. amér. 108. Les compensations dont il est fait mention ci-dessus peuvent consister en vivres ou effets d'habillement plus encore qu'en argent. Le terme d' « autorités supérieures » ne désigne, du reste, pas seulement le gouvernement; il peut s'appliquer aussi aux commandants en chef des armées respectives.

617

Les prisonniers de guerre peuvent, suivant les circonstances, être mis en liberté sur parole.

1. Instr. amér. 119. La déclar. de Bruxelles, 31, restreint les effets de cette disposition en renvoyant aux lois nationales.

618

En donnant sa parole, le prisonnier de guerre s'engage sur l'honneur à respecter avec fidélité les conditions apportées à sa mise en liberté.

1. Instr. amér. 120.

619

Le fait de donner sa parole, bien qu'individuel, n'est pas un acte purement privé; il rentre dans le domaine du droit public.

1. Instr. amér. 121. Le prisonnier donne sa parole comme individu et n'engage que son honneur personnel; son acte porte par cela un caractère purement individuel; il n'est cependant pas une affaire privée, puisqu'il ne peut être le fait que d'un prisonnier de guerre, c'est-à-dire d'une personne se trouvant placée dans certaines conditions spéciales prévues par le droit interna-

tional et les lois de la guerre. L'acte d'engager sa parole a donc, dans ce sens, plus de portée qu'un simple acte privé; son caractère public résulte surtout du fait que l'état accepte la déclaration du prisonnier et le met en liberté.

2. La signature de l'officier sur un registre *ad hoc* est destinée à fournir la la preuve de l'engagement.

620

Les prisonniers de guerre ne peuvent pas être forcés de s'engager sur parole à faire ou à ne pas faire quelque chose, et aucun gouvernement n'est tenu de mettre en liberté ceux qui lui ont donné leur parole. Mais chacun des états belligérants peut, par une loi générale, déclarer si et sous quelles conditions il mettra les prisonniers en liberté sur parole.

1. Instr. amér. 132, 133. Déclar. de Bruxelles, 32. Les mêmes principes seront applicables au cas où l'on accorderait une liberté relative aux prisonniers qui s'engagent, sur parole, à ne pas chercher à s'enfuir. On peut, par exemple, accorder à un officier prisonnier le droit de vivre comme il l'entend dans une ville donnée, à condition qu'il s'engage sur l'honneur à ne pas quitter la contrée. S'il refuse de donner sa parole, on aura le droit de le surveiller plus rigoureusement.

621

La parole des soldats est admise aussi bien que celle des officiers, pour autant qu'ils paraissent autorisés à la donner.

1. Les instructions américaines, art. 126, 127, n'admettent les soldats à s'engager sur parole que s'ils y ont été autorisés par leurs officiers. Dans les précédentes éditions, les prescriptions américaines avaient été prises comme base, bien qu'avec la réserve suivante : « L'honneur militaire n'est pas limité aux officiers. On peut se fier à leur honneur aussi bien qu'à leur serment. Mais la parole d'honneur n'est en usage que dans les classes plus élevées, et c'est seulement dans ce sens qu'on hésite à l'admettre de la part de simples soldats ou sous-officiers. » Rüstow, page 191 de son Kriegsgebrauch, avait pris la peine d'attaquer violemment cet article, qu'il a cru de mon invention. Il se serait calmé peut-être en présence de cette rédaction modifiée, qui concorde, du reste, avec l'art. 31 de la déclaration de Bruxelles.

622

La mise en liberté sur parole pendant la bataille est inadmissible et ne saurait avoir d'effets.

1. Instr. amér. 128. Un corps d'armée, un régiment peuvent se rendre pendant la bataille; mais les mettre immédiatement après en liberté, sur parole, serait contraire aux usages de la guerre. Le statut américain va encore plus loin; il n'admet pas, même après la bataille, la mise en liberté sur parole d'un corps de troupes entier ou la libération générale d'un grand nombre de prisonniers auxquels on annonce simplement qu'ils sont mis en liberté sur parole. Il faut toujours un acte personnel et individuel de la part de chaque prisonnier.

623

En donnant sa parole, le prisonnier déclare qu'il ne combattra plus pendant la guerre engagée, au moment de sa libération, contre l'état qui le met en liberté, à moins qu'un autre prisonnier ne vienne plus tard à être échangé contre lui, auquel cas on appliquera les principes de l'échange des prisonniers de guerre.

1. Instr. amér. 138. Déclar. de Bruxelles, 31. Les belligérants peuvent également stipuler, lors de l'échange des prisonniers, qu'ils ne devront pas servir pendant la durée de la guerre; cette clause peut même être sous-entendue par les parties. V. art. 612. Mais on peut aussi s'entendre sur d'autres bases, et accorder aux prisonniers échangés la faculté de rentrer dans l'armée et de prendre de nouveau part à la lutte.

624

Cet engagement se rapporte seulement à la participation active du prisonnier aux opérations militaires dirigées contre la puissance qui l'a libéré ou contre les alliés de celle-ci; la personne mise en liberté pourra donc servir à l'intérieur, entrer au service civil ou diplomatique de sa patrie et combattre contre d'autres ennemis de son pays.

1. Instr. amér. 130. Le prisonnier ne manque à la parole donnée et n'abuse de sa liberté que s'il prend les armes, pendant la durée de la guerre, contre l'état dont il a été le prisonnier. Les officiers mis en liberté sur parole peuvent, par contre, être employés à l'instruction des recrues, à des travaux de fortification ou de bureau, sans qu'on puisse considérer ces actes comme une violation de la parole donnée.

625

L'officier qui, violant sa parole, prend les armes contre l'état

qui l'a libéré, peut, s'il est repris, être puni militairement, et même être condamné à mort pour avoir forfait à l'honneur.

1. Instr. amér. 130. Déclar. de Bruxelles, 33. L'acte ci-dessus est un délit fort grave, non seulement contre l'état qui a mis le coupable en liberté, mais aussi contre l'honneur des troupes auxquelles le délinquant appartient. Les officiers traîtres à leur parole peuvent donc, s'ils sont repris, être traduits devant un conseil de guerre et condamnés à mort. Si la guerre cesse, ils ne peuvent plus être poursuivis et punis ; on ne peut plus, une fois la paix rétablie, donner aux lois de la guerre un effet rétroactif.

626

Lorsque le gouvernement dont dépend l'officier mis en liberté sur parole refuse de ratifier les promesses de l'officier, ce dernier est tenu de se constituer de nouveau prisonnier. Si l'ennemi refuse de le recevoir à titre de prisonnier de guerre, il est libéré de plein droit et sans conditions.

1. L'officier ne peut pas, sous prétexte que son gouvernement ne ratifie pas les engagements contractés par lui, se considérer comme libre et reprendre dans l'armée sa position antérieure ; il doit, au contraire, puisque sa libération est nulle, se constituer de nouveau prisonnier et se rendre auprès de l'ennemi. Ce dernier peut seul lui rendre la liberté ; la prendre lui-même, constituerait une violation de la parole donnée.

2. Le comte Bismark réclama, le 14 septembre 1870, contre le fait qu'un certain nombre d'officiers français, n'avaient pas tenu la parole donnée et avaient été admis dans l'armée française par le Gouvernement de la défense nationale. (Statsarchiv, 4422.) Ce fut seulement après la chute de la dictature Gambetta que ce mode de procéder put être publiquement blâmé au sein de l'Assemblée nationale française. Déclar. de Bruxelles. 31.

6. — Déserteurs, transfuges, espions, traîtres, guides, maraudeurs, rebelles.

627

Les déserteurs et les transfuges seront punis criminellement, conformément aux lois de la guerre, et pourront même être condamnés à mort.

1. Instr. amér. art. 1. Le principe ci-dessus fait plutôt partie du droit pénal des divers états que du droit international. Si nous l'avons fait rentrer ici,

c'est que les *déserteurs*, en devenant infidèles à leur drapeau se rendent, en général, en pays étranger, et que les transfuges passent le plus souvent à l'ennemi.

628

Les espions pris en flagrant délit peuvent être punis de mort, même lorsque leur mission est restée sans succès.

1. Instr. amér. 88. La pénalité sévère appliquée au crime d'espionnage s'explique par les dangers que présentent les espions, par le déshonneur qui s'attache à leur métier, et non pas parce qu'ils professent des opinions criminelles. En agissant au nom de leur gouvernement, les espions peuvent être de bonne foi et croire remplir un devoir patriotique. La peine de mort doit servir à les effrayer, et il est même d'usage de les pendre ignominieusement. Cette peine ne doit cependant être appliquée que dans les cas les plus dangereux; elle serait, le plus souvent, hors de toute proportion avec le crime. L'usage est devenu moins barbare, et l'on se contente le plus souvent de les condamner à la réclusion ou à d'autres peines analogues. Un cas resté célèbre est l'exécution de l'adjudant général *André*, de l'armée royale anglaise. Cet officier fut condamné à mort par un tribunal américain pendant la guerre de l'Indépendance des États-Unis; il avait en vain supplié qu'on l'exécutât comme il convenait à un soldat, et les généraux anglais ne purent obtenir qu'il ne fût pas pendu. Phillimore, III, 183 et suiv. Déclar. de Bruxelles 20.

2. Les prescriptions de l'autorité militaire allemande, en date des 16 et 19 août 1870, d'après lesquelles les espions, faux guides, traîtres et autres individus dangereux pour la sûreté de l'armée, étaient menacés de la peine de mort, ont été beaucoup blâmées. La menace de mort n'est guère évitable, mais cette peine ne doit cependant être appliquée que dans les cas où la culpabilité est réellement grave. V. Rolin Jaquemyns, Revue de Droit intern. de Gand, II, p. 669.

629

Est considéré comme espion celui qui se glisse secrètement ou sous de faux prétextes dans les lignes de l'armée, pour y recueillir des renseignements utiles à l'ennemi et les communiquer à ce dernier.

1. Inst. amér. 88. Déclar. de Bruxelles 19. Celui qui se rend *ouvertement* chez l'ennemi pour y recueillir des renseignements peut être un traître, mais il n'est pas un espion. Ce qui fait de l'espionnage un métier odieux et déshonorant, ce sont précisément les manœuvres secrètes et les prétextes mensongers. — Les recherches faites, avant l'ouverture de la guerre, sur les armements de l'ennemi ou sur ses places fortes, peuvent être poursuivies par les tribunaux de police; mais on ne peut les considérer comme des actes d'espionnage et les punir militairement. Il n'y a d'espions qu'en temps de guerre; et, même alors, il faut se garder de présumer trop facilement l'espionnage. Dans la

guerre de 1866, les Allemands du sud voyaient des espions de tous les côtés, et une foule de personnes innocentes ont subi les conséquences fâcheuses de cette monomanie. Il en a été de même en France en 1870, à l'égard des particuliers allemands et même neutres.

630

Les troupes envoyées en reconnaissance et les militaires qui, sans chercher à déguiser leur nationalité, pénètrent dans les lignes ennemies pour y recueillir des renseignements sur la position et les forces de l'ennemi, peuvent être faits prisonniers, mais ne peuvent être considérés comme espions.

1. Déclar. de Bruxelles 22. On a parfaitement le droit d'envoyer des patrouilles reconnaître le terrain, et tous les belligérants usent de ce moyen. On peut également se servir, pour cela, de soldats qui connaissent les lieux, et on a vu les chefs eux-mêmes pousser, avant la bataille, une reconnaissance du côté des lignes ennemies. Le but est ici encore de chercher à découvrir les côtés faibles ou forts de la position ennemie. Les reconnaissances ne sont pas moins dangereuses que l'envoi d'espions; mais, comme elles font elles-mêmes partie des opérations militaires, l'ennemi n'a pas le droit de recourir aux lois pénales pour les empêcher.

631

Celui qui communique à l'ennemi les renseignements qu'il a reçus, par des voies légales et des moyens licites, sur les opérations militaires et la position de l'armée, se rend coupable de trahison, et peut dans les cas graves être puni de mort.

1. Instr. amér. 89, 90. Lorsqu'un officier ou un employé civil communique à l'ennemi les plans de campagne qui lui ont été confiés, ou lorsque les habitants d'une ville ou d'une forteresse entretiennent des intelligences avec les chefs ennemis, ces actes peuvent être considérés comme le crime ordinaire de trahison et punis conformément aux lois pénales ordinaires. Mais un acte que la loi pénale n'a pas prévu peut, à cause des dangers qu'il offre, entraîner l'application de peines militaires. Le traître peut être citoyen de l'état ennemi et agir par dévouement patriotique. Il court cependant le risque d'être arrêté par les autorités du lieu où il se trouve et d'être fusillé, après avoir passé devant un conseil de guerre. Il ne lui sert à rien d'opposer que le conseil de guerre n'est pas souverain du pays et que les troupes occupent la localité à titre provisoire. — Les conseils de guerre ne peuvent, d'un autre côté, prononcer une pénalité que si les renseignements défavorables transmis à l'ennemi l'ont été par une personne habitant le territoire provisoirement occupé; ils sont incompétents lorsque les communications ont été faites à l'ennemi après que l'occupation a cessé.

632

Sera également puni comme traître celui qui envoie, d'un lieu occupé par l'ennemi, des avis à l'armée ou au gouvernement de son propre pays, dans l'intention de nuire à l'armée occupante.

1. Instr. amér. 92. V. art. 631. Rem. L'extension de la notion de trahison aux cas de cette catégorie ne peut être justifiée que par la nécessité de pourvoir à la sûreté de l'armée. Mais pris en lui-même, cet acte ne peut être blâmé comme contraire à l'honneur.

632 *bis*.

Pour autant que l'armée occupante peut exercer un pouvoir effectif à portée de canon sur l'espace d'air qui s'étend au-dessus du territoire occupé, elle sera autorisée à interdire les relations par ballons. L'espace d'air situé au delà de cette limite n'est pas soumis aux règlements et aux pénalités prescrites par l'ennemi.

Si, d'autre part, l'armée ennemie réussit à s'emparer d'un ballon, elle sera autorisée à prendre toutes les mesures de sûreté qui seront reconnues nécessaires, soit en s'emparant des lettres et dépêches, soit en retenant provisoirement les aéronautes et les passagers, bien que ceux-ci ne se soient rendus coupables d'aucun délit de guerre.

1. Les ballons ont joué dans la guerre franco-allemande un rôle bien plus considérable que dans les guerres antérieures. Comme indice de l'importance de ce moyen de guerre, il suffira de rappeler que c'est seulement à l'aide de cette voie que Gambetta a réussi à organiser dictatorialement la résistance de la province. Il en est résulté quelques questions internationales nouvelles : Un Anglais, F.-G. Worth, qui avait le 27 octobre 1870 quitté Paris en ballon, fut fait prisonnier par les Allemands. Le ministère des affaires étrangères d'Angleterre intervint énergiquement auprès de la Prusse pour obtenir la mise en liberté de Worth. Celui-ci fut cependant traduit devant un conseil de guerre, acquitté le 18 janvier 1871, mais ne fut mis en liberté que le 20 février, après confirmation de la sentence à Versailles. Voir article de R. H. dans le Grenzbote, 1871, nº 1. Rolin Jaquemyns, II, p. 675.

2. La hauteur à laquelle passe le ballon peut difficilement être établie. Jusqu'à trois à quatre mille pieds d'élévation, l'air est encore soumis à l'action de l'armée occupante. Si l'aéronaute passe au-dessus, il échappe à la souveraineté de l'état étranger et aux lois de l'armée occupante. Mais comment déterminer à quelle hauteur le ballon passe? On sera obligé de s'en tenir à des

présomptions, selon la construction, le volume, etc., des ballons, ou d'admettre que le ballon tombé sur territoire occupé avait l'intention de passer au delà de ce territoire. La simple tentative de traverser les lignes en ballon sera aussi punissable même lorsqu'elle n'est pas accompagnée de trahison et que les passagers ont eu pour unique but de forcer le blocus; mais la nature des choses réclame une peine légère.

633

Lorsqu'un traître ou un espion est revenu sans encombre auprès de l'armée qui l'avait envoyé et vient plus tard à être fait prisonnier par l'ennemi, il ne peut pas être puni pour ses actes antérieurs, mais il peut être soumis à une surveillance plus sévère.

1. Instr. amér. 104. Les lois de la guerre sont des lois de nécessité. L'espion qui se soustrait au pouvoir de l'ennemi ne peut pas être puni par ce dernier. Les lois de l'état ennemi ne peuvent avoir d'effet rétroactif, et ne sont applicables qu'aux nouveaux actes d'espionnage qui viendraient à être commis postérieurement.

634

Celui qui s'offre librement comme guide à l'armée ennemie, et lui montre les chemins, est considéré comme traître et puni comme tel.

1. Instr. amér. 95, 96. Il faut ici encore distinguer le crime commun de trahison envers son pays, crime qui rentre dans la juridiction des tribunaux criminels ordinaires, de l'acte que ne punissent pas les lois ordinaires et qui, ne devenant crime qu'en temps de guerre à cause des dangers auxquels il expose une armée, n'est punissable que par les autorités militaires. Exemple: Un citoyen d'une localité occupée par l'ennemi offre de montrer aux soldats de son pays un chemin par lequel ils pourront surprendre leurs adversaires; il est pris avant la réalisation de son projet ; il pourra être traduit, par l'ennemi, devant un conseil de guerre, condamné comme traître et fusillé, bien qu'il ait, de bonne foi, voulu faire acte de patriotisme.

635

Celui qui, par contre, est contraint par les troupes ennemies à leur montrer le chemin, n'est pas punissable d'après les lois de la guerre.

1. Instr. amér. 93, 94. Un individu isolé ne peut pas résister à une armée et doit céder devant les menaces ; car, au point de vue humain, on ne peut exi-

ger d'un homme qu'il devienne un martyr et se laisse mettre à mort plutôt que de se soumettre aux autorités militaires ennemies. Toutes les armées ont besoin d'hommes pour les guider, et toutes recourent, s'il le faut, aux menaces et à la contrainte pour s'en procurer. Personne donc ne peut être puni pour avoir cédé à la nécessité.

636

Les guides qui trompent intentionnellement les troupes qu'ils sont chargés de conduire, sont responsables de leur conduite, et peuvent être condamnés à mort.

1. Instr. amér. 95. La sévérité de cet article s'explique par les dangers auxquels peuvent se trouver exposées les troupes induites en erreur sur le chemin à suivre. Les conseils de guerre doivent cependant se garder d'admettre à la légère que le guide ait agi avec une attention coupable; il est très possible qu'il se soit trompé et ait eu l'intention de chercher et d'indiquer le bon chemin. Dans ce cas, il ne peut être puni. Pour le condamner, il faut la preuve de l'intention coupable, preuve qui peut naturellement résulter des faits et circonstances de la cause.

637

Les employés diplomatiques ne sont pas autorisés, en temps de guerre, à envoyer sur la position et les forces des troupes des rapports dont l'autre belligérant pourrait tirer parti. Les contrevenants pourront être expulsés immédiatement, et même, en cas de danger imminent, être arrêtés et détenus provisoirement.

1. Instr. amér. 98. La position privilégiée des personnes revêtues d'un caractère diplomatique, ne peut servir d'excuse à des manœuvres dont le but serait de nuire aux opérations militaires. La sécurité des armées en campagne a une importance telle, que l'on se croit en droit de violer, au besoin les privilèges des envoyés.

638

On exige également des visiteurs et correspondants étrangers la plus grande prudence. Les chefs militaires peuvent leur interdire de divulguer cetains faits, et faire au besoin contrôler leurs correspondances, les expulser en cas de non-observation des ordres reçus, ou même, dans les cas graves, les traduire devant un conseil de guerre.

1. Instr. amér. 98. Les états neutres envoient souvent des officiers étudier les opérations militaires et observer la marche des événements. Les belligérants ont évidemment le droit d'accepter ou de refuser ces officiers. Ces derniers sont chargés de rendre compte de leur mission à leurs gouvernements respectifs. La distinction n'est pas toujours facile entre ce qui est permis et ce qui est défendu, entre le compte rendu *autorisé* et le compte rendu *illicite*. Les autorités militaires doivent se réserver de trancher la question.

2. Les correspondants de journaux des états neutres ou belligérants sont placés dans une position analogue ; ils doivent également user de prudence, afin d'éviter les comptes rendus illicites et de ne pas en être rendus responsables.

639

Les courriers porteurs de dépêches, et les messagers chargés de commissions verbales, seront traités comme prisonniers de guerre s'ils tombent au pouvoir de l'ennemi, pourvu qu'ils voyagent ouvertement en cette qualité, ou qu'ils soient en uniforme s'ils sont soldats. Mais s'ils cherchent à se glisser secrètement à travers les lignes et qu'on ne puisse constater leur mission militaire, ils pourront, suivant les circonstances, être punis conformément aux lois de la guerre, sans qu'on puisse cependant les considérer comme des espions.

1. Instr. amér. 99. Tout militaire est fier de recevoir la périlleuse mission de chercher à pénétrer dans une place investie par l'ennemi, pour lui annoncer des renforts, ou, inversement, d'être chargé par les assiégés d'aller réclamer des secours. L'envoi de ces subsides peut causer de grands embarras à l'assiégeant, mais il ne saurait avoir le droit de punir comme espion le soldat qui a été saisi dans l'accomplissement de son devoir ; ce soldat doit être simplement fait prisonnier. — Si des non-militaires se chargent, par contre, de porter secrètement des messages, ils courent le risque d'être traduits devant un conseil de guerre.

640

Toute tentative criminelle de nuire à l'ennemi par des moyens que n'autorisent par les lois et usages des armées régulières, peut être réprimée militairement, et, si le cas est particulièrement grave, entraîner la condamnation à mort des coupables.

1. Instr. amér. 101. Exemples : Propagation de fausses nouvelles, rappel de sentinelles ou de postes militaires par des personnes qui ne sont pas autorisées. On doit, en campagne, prendre toutes ses précautions pour éviter les mésaventures de ce genre, et l'on aura le droit d'être sévère, pour effrayer ceux qui seraient tentés de recourir à de pareils moyens.

641

Les brigands et autres malfaiteurs qui, se faisant passer pour une troupe régulière, parcourent une contrée et y assassinent, blessent, volent, pillent, incendient, détruisent les ponts, canaux et chemins de fer, coupent les fils télégraphiques, etc., pour nuire aux armées ou satisfaire leurs passions brutales, peuvent, s'ils tombent entre les mains des troupes, être punis militairement et même être condamnés à mort.

1. Instr. amér. 84. Le même crime est souvent punissable, à la fois, d'après les lois pénales ordinaires et d'après les lois de la guerre. Lorsque les habitants d'une localité sont sommés par les autorités militaires de se lever en masse pour repousser en commun l'ennemi et que, dans la lutte, ils font usage de la force, leurs actes sont la conséquence naturelle des ordres qu'ils ont reçus. Mais si ces mêmes habitants surprennent les soldats logés chez eux, les maltraitent et les mettent à mort; ou si un corps de partisans, se faisant passer pour une troupe régulière, commet des exactions; ou encore si des femmes, fanatisées par les prêtres, versent de l'eau bouillante sur les ennemis, on devra punir militairement ces actes. Leurs auteurs ont peut-être agi par patriotisme, mais on ne saurait tolérer une manière d'agir aussi dangereuse et aussi contraire aux usages reçus dans les armées civilisées.

642

Seront également traduits devant les conseils de guerre et pourront être punis de mort, les maraudeurs qui se glissent derrière les troupes pour chercher à faire du butin.

1. Les armées sont toujours suivies par une foule de voleurs audacieux qui s'abattent, comme des nuées de corbeaux, sur les champs de bataille et y commettent des abominations dont la plume ne saurait donner une idée. Ces maraudeurs dépouillent les cadavres et assassinent les blessés pour les voler. Pour s'en débarrasser, on n'a d'autre ressource qu'une bonne police militaire et une justice sévère et expéditive.

643

Pourront également être traduits devant un conseil de guerre et punis de mort, les particuliers qui prennent les armes contre les troupes d'occupation ou contre les autorités militaires du pays.

1. Instr. amér. 85. Les révoltes de cette catégorie peuvent être considérées

comme un épisode de la guerre et n'offrir rien de spécial; on peut aussi, à cause de leur gravité, les réprimer militairement et faire passer les coupables devant les conseils de guerre. On sera autorisé à le faire lorsque toute la population d'une ville ou d'une contrée tenterait de se soulever contre l'armée occupante; les révoltés, nous l'avons déjà démontré, ne peuvent pas opposer qu'ils n'ont pas à reconnaître les ordres donnés par d'autres que par leurs autorités régulières. En guerre, on doit se soumettre à celui qui possède de fait le pouvoir. C'est à ce titre que le duc de Wellington menaça, en 1814, de brûler plusieurs villages français et de faire pendre les habitants, s'ils venaient en aide aux francs-tireurs. (Droop, p. 713.)

643 *bis*.

Les communes et les particuliers qui facilitent l'exécution des crimes de guerre prévus dans les articles précédents ou ne les empêchent pas, peuvent, selon la gravité du danger, être punis et rendus pécuniairement responsables de tous les dommages.

1. Pendant la guerre franco-allemande, cette règle a été appliquée sur une grande échelle. Les premières proclamations allemandes des 16 et 19 août 1870 allaient trop loin dans les menaces adressées aux communes. Des amendes exagérées étaient imposées à la fois à la commune d'origine du coupable, et à la commune sur le territoire de laquelle le crime avait été commis. V. Rolin Jacquemyns, II, p. 669. Bluntschli, dans les Jarbücher d'Holzendorff, I, 200.

2. — Biens de l'ennemi et biens des particuliers en pays ennemi.

a) GUERRE CONTINENTALE.

644

L'autorité militaire peut, dans les limites de son pouvoir, s'emparer de la fortune publique mobilière de l'ennemi, pour autant qu'elle peut servir aux opérations de la guerre.

1. Instr. amér. 31. Déclar. de Bruxelles, 6. Envers l'État contre lequel la guerre est dirigée, on admet, de nos jours encore, une sorte de droit de faire du butin en ce sens que le vainqueur peut enlever et s'approprier la fortune publique du vaincu. Mais cette règle n'a plus pour base, comme dans l'antiquité, l'idée que les biens de l'ennemi sont *res nullius* et deviennent, par con-

séquent, la propriété du premier occupant. On admet, au contraire, que l'on peut saisir les biens de l'état ennemi, précisément parce qu'ils appartiennent à cet état. On considère cette appropriation comme un moyen légitime de contraindre l'adversaire à céder. Récemment la conférence de Bruxelles (1874) a préparé un nouveau progrès, en ne reconnaissant le droit de l'occupation que pour la partie des biens mobiliers de l'ennemi *servant aux opérations de la guerre* (art. 645), et en l'interdisant à l'égard des capitaux de l'ennemi (p. ex. titres portant intérêt, rentes, etc.). Voir plus bas art. 648. On peut donc voir là un nouveau recul fait par le soi-disant droit de piller. Les nécessités de la guerre restent toujours et servent de guide dans les cas douteux. Voir Bluntschli, das Beutrecht im Krieg, p. 71. Nördlingen 1878.

645

L'armée victorieuse pourra notamment s'emparer du trésor de l'armée, des armes et munitions, des magasins de vivres, des voitures et autres moyens de transport destinés à l'armée et en disposer librement pour son usage, à moins de décision contraire de l'état vainqueur.

1. Déclaration de Bruxelles, 6. Le matériel de guerre est, de tous les biens de l'ennemi, celui dont il est le plus naturel de s'emparer en temps de guerre. Le vainqueur saisit tout ce qui rentre dans cette catégorie, sans rechercher s'il ne s'empare pas peut-être d'objets appartenant à des particuliers. Dès qu'on a constaté qu'un objet fait, de près ou de loin, partie du matériel de guerre de l'ennemi, le vainqueur se l'adjuge, parce que l'armée doit, avant tout, chercher à désarmer ses adversaires.

645 *bis*.

Le matériel des chemins de fer (locomotives, voitures pour voyageurs et marchandises), les bateaux à vapeur et autres embarcations utilisables pour le transport des troupes et des objets nécessaires aux opérations militaires, les appareils télégraphiques, les magasins d'armes et de munitions, peuvent être occupés par l'autorité militaire, même lorsqu'ils appartiennent à des sociétés privées ou à des particuliers, et peuvent être utilisés pour les opérations militaires, sous réserve de leur restitution lors de la conclusion de la paix et d'indemnisation envers les particuliers.

1. Déclar. de Bruxelles, 6. Les chemins de fer sont en effet un service éminemment public, et il est de la plus haute importance de pouvoir en disposer pour le transport des troupes, des vivres, etc. Les belligérants sont

donc forcés de considérer les chemins de fer comme faisant, temporairement du moins, partie du domaine public ; les compagnies auront plus tard, à régulariser leur position vis-à-vis de l'état auquel on aura adjugé le territoire sur lequel s'étend leur réseau. Il en sera de même des magasins d'armes destinées à l'armée et qui appartiennent peut-être à des particuliers. La destination de ces objets fait courir au propriétaire le risque de les voir confisquer par l'ennemi. Les magasins de vivres ne peuvent être saisis, par contre, que s'ils sont destinés à l'armée, et non s'ils doivent servir aux habitants du pays. Les autorités militaires conservent naturellement le droit de prendre des mesures radicales pour pourvoir à l'alimentation de l'armée.

646

Le vainqueur a également le droit de s'emparer provisoirement des édifices publics et des terres appartenant à l'état ennemi, de les administrer et d'en percevoir les revenus. Il agit en première ligne comme usufruitier, et ne peut les détruire que si les opérations militaires le rendent nécessaire. La propriété de ces immeubles ne passe au vainqueur que si, à la paix, la souveraineté du territoire lui est également transférée.

1. Déclar. de Bruxelles, art 7. Ce qui précède s'applique non seulement aux forteresses, casernes et autres immeubles destinés directement à pourvoir aux besoins de la guerre, mais encore aux résidences souveraines, palais des ministères, hôtels de ville, hôtels des administrations publiques, etc. Le vainqueur peut disposer des revenus des domaines dont il s'est emparé. Mais la propriété de l'immeuble ne s'acquiert pas par la simple occupation ; elle ne passe au vainqueur que si ce dernier, au rétablissement de la paix, acquiert la souveraineté du territoire sur lequel est situé l'immeuble. Le nouvel état remplace l'ancien propriétaire dans tous ses droits. V. plus haut, art. 54.

2. Les forêts ne doivent en particulier, à l'exception des besoins militaires, être administrées que conformément aux règles de la sylviculture, et ne pas être ruinées par des coupes exagérées. La puissance occupante n'est pas obligée de suivre les plans de culture de l'administration forestière ennemie, et peut gérer d'après ses propres règles. Mais elle ne doit pas dévaster. Ces principes ont enfin été reconnus pendant la guerre 1870-71, même à l'égard des forêts situées dans la Lorraine française.

647

Le vainqueur dispose aussi des recettes publiques et des impôts perçus ou à percevoir dans le territoire occupé, à condition de faire les dépenses régulières nécessitées par l'administration de la justice et les besoins publics.

1. Art. 541 et 547. Déclar. de Bruxelles. art. 5. L'ennemi peut s'emparer d'autres caisses publiques que celles de l'armée (art. 644); mais il ne peut, dans un pays civilisé, considérer de plein droit cet argent comme de bonne prise. Il doit, même pendant la guerre, pourvoir à l'administration de la justice et aux autres besoins des habitants. Les droits généraux de l'humanité et les intérêts du vainqueur lui-même l'exigent. Renverser l'ordre public est aussi bien un acte de barbarie que la destruction des cultures et des plantations. Les sommes saisies devront donc être consacrées aux besoins publics, dans la mesure en laquelle elles leur étaient consacrées avant l'invasion. On porte, du reste, rarement atteinte, en temps de guerre, à l'administration générale ou communale de la contrée, et il faut de graves motifs politiques ou militaires pour qu'un état se décide à faire des modifications aussi importantes pendant l'occupation provisoire. Celui qui occupe un pays accepte aussi la charge de pourvoir aux besoins du pays et de ses habitants.

648

Les églises, hôpitaux, établissements de bienfaisance, écoles, universités, académies, observatoires, musées et autres établissements scientifiques ou philanthropiques, comme aussi la propriété privée, doivent autant que possible être respectés ; les biens meubles qui en dépendent ne peuvent être considérés comme faisant partie de la fortune publique de l'ennemi, dans le sens de l'art. 644. Cependant l'état vainqueur a sur eux les mêmes droits que possédait l'état vaincu.

1. Instr. amér. 34. Déclar. de Bruxelles, art. 8. Ces établissements ont tous plus ou moins un caractère d'utilité publique et sont la plupart du temps, propriété de l'état. Mais ils ont une destination essentiellement pacifique et satisfont à des besoins locaux ou scientifiques. Il serait donc indigne des nations civilisées et contraire à l'idée que les hommes se font aujourd'hui du droit, de mettre sur la même ligne le matériel de guerre et les établissements de bienfaisance. On respecte ces derniers, on les protège autant que possible, et, si l'on y touche, c'est pour y loger des blessés qu'on ne saurait où installer sans celà. Le droit international peut aujourd'hui proclamer le triomphe de la charité et de l'humanité sur les idées barbares du passé. — Les questions de détail sont réglées par les chefs des troupes.

649

La destruction intentionnelle ou la dégradation des monuments et œuvres d'art, des instruments et collections scientifiques, par les troupes d'occupation du territoire ennemi, ne sont plus permises en temps de guerre et sont considérées aujourd'hui comme des actes de barbarie.

1. Instr. amér. 35. Déclar. de Bruxelles, art. 8. Il est du devoir des chefs d'interdire ces actes de brutalité et d'empêcher la destruction inutile des plus nobles produits du génie humain. *Jamais la dévastation inutile n'est excusable.* Notre siècle rougit d'avoir vu, il y a cinquante ans à peine, des soldats planter des clous dans des peintures à fresques, couper des tableaux en morceaux, mutiler des statues, dégrader des monuments. On peut pardonner cela à des barbares parce qu'ils ne savent ce qu'ils font, mais une armée civilisée ne doit pas souiller à ce point son honneur. Ce principe a pu paraître à certains esprits trop abstrait, trop peu juridique pour être inscrit dans les lois ou règlements des armées. Mais nous nous mettons facilement au-dessus de cette objection, parce qu'en cherchant à répandre cette idée, nous avons l'espoir d'empêcher peut-être la destruction de quelques œuvres d'art. Les jurisconsultes, malgré toute leur logique, ne seraient pas capables de remplacer un seul des chefs-d'œuvre qu'ils ont laissé anéantir. Pendant le siège de Paris, les troupes allemandes ont cherché à sauver des trésors artistiques appartenant à la France (collections de la manufacture de Sèvres et du château de Saint-Cloud) des dangers auxquels les exposaient les obus tirés des forts de Paris.

650

Le fait d'emporter et de s'approprier les collections scientifiques et artistiques (bibliothèques, galeries de tableaux, instruments) est interdit actuellement, parce que ses collections sont destinées à satisfaire aux besoins intellectuels permanents d'un pays. L'enlèvement de monuments et d'œuvres d'art, alors même qu'ils auraient une signification politique, choque la conscience publique, qui réclame aujourd'hui plus d'égards.

1. Instr. amér. 36. Décl. de Bruxelles 8. Axel Benedix, de praeda p. 78-80. Dans les éditions précédentes, je n'avais pas encore osé considérer ce progrès du droit international comme déjà accompli.

2. Le vainqueur s'emparait souvent jadis des œuvres d'art ou des collections scientifiques, pour les transporter dans sa capitale comme une trophée de sa victoire. Les Romains avaient pillé la Grèce; les Vandales avaient dépouillé Rome; les Français ont de nos jours transporté d'Italie à Paris une quantité d'objets d'art pour en orner le musée du Louvre et leurs places publiques. Ce mode d'agir ne manquait pas de précédents, et bien que le changement de propriété eût été sanctionné par les traités, on doit néanmoins considérer comme un progrès humanitaire la décision peut-être égoïste prise en 1815 par les alliés d'obliger le gouvernement français à restituer ces chefs-d'œuvre aux divers pays qui les avaient produits. Le droit international peut aujourd'hui poser la règle que les œuvres d'art ne doivent pas être enlevées au vaincu, parce qu'elles ne servent ni de près ni de loin à faire la guerre, et qu'en s'en emparant, on ne contraint point l'ennemi à demander plus vite la paix. Les vendre pour employer le produit de la vente à faire la guerre, est également contraire aux

idées civilisées. Les œuvres d'art sont un des éléments de la vie intellectuelle d'un peuple et d'un pays, et la guerre, qui n'est qu'une tourmente passagère, doit autant que possible respecter les droits éternels d'une nation. — Aujourd'hui il est trop tôt pour ériger ce principe en article de loi, le monde civilisé ne l'admettant pas encore d'une manière complète. V. Weaton, Internat. Law. § 352-354. Calvo, *Droit intern*. § 891, II, p. 176.

3. On pourrait penser à excepter de la règle ci-dessus les œuvres d'art dont l'importance est purement politique, par exemple les monuments élevés par l'ennemi a l'occasion d'une victoire. Il est cependant plus digne de respecter en toute circonstance l'histoire de la nation qu'on combat, et de se borner à exiger du vaincu, lors de la conclusion de la paix, de faire disparaître du monument ce qu'il peut avoir de blessant pour le vaincu de jadis, le vainqueur d'aujourd'hui.

4. On peut dire que depuis longtemps déjà l'opinion publique n'admettait plus que le vainqueur fût autorisé à s'emparer des instruments et collections scientifiques de l'état ennemi. Ces choses ne peuvent évidemment pas servir de « trophées, » et sont destinées à satisfaire les besoins intellectuels et essentiellement pacifiques du pays. La ville de Heidelberg déplore encore aujourd'hui que les Bavarois se soient emparés des manuscrits de la bibliothèque de l'université pour en faire présent au pape et en enrichir la bibliothèque du Vatican; la ville de Cologne conserve par contre une grande reconnaissance au gouvernement prussien pour avoir exigé, par le traité de paix du 3 septembre 1866, que le gouvernement du grand-duché de Hesse restituât à Cologne la bibliothèque enlevée, pendant les guerres de la Révolution en 1794, au chapitre de cette ville.

651

La destruction intentionnelle ou la dégradation des voies de communication et des ports, phares, cables télégraphiques ou autres établissements destinés à faciliter les relations entre les peuples, sont considérées comme contraires au droit international, si elles ne sont nécessitées par les opérations militaires.

1. Il est parfois indispensable qu'une armée rende les communications difficiles, pour faciliter la retraite des troupes et empêcher l'ennemi de poursuivre les vaincus ou de commencer l'attaque. Mais cela ne saurait avoir lieu sans nécessité; le bien des peuples exige qu'après le rétablissement de la paix, le commerce puisse reprendre son cours; les belligérants ne doivent pas chercher à se faire plus de mal que ne le comportent les besoins et le but de la guerre.

651 *bis*.

Les biens des communes doivent être traités de la même manière que ceux des établissements religieux, scientifiques ou de bienfaisance.

1. Déclar. de Bruxelles 8. Comme les communes ont un rôle plus spécialement administratif, économique et local, leurs biens sont, dans la règle, soustraits à l'occupation. Mais dans la mesure où les biens communaux ont le caractère d'établissements militaires, ils tombent évidemment sous le pouvoir de l'ennemi.

652

Le vainqueur doit également respecter la propriété privée, et ne peut y porter atteinte que lorsque les opérations militaires l'exigent.

1. Instr. amér. 38. Déclar. de Bruxelles 38. Comme la guerre est dirigée contre l'état et non pas contre les particuliers, les principes sur lesquels repose l'odre public doivent continuer à être respectés tant que les opérations militaires n'exigent pas qu'on y porte atteinte; le respect de la propriété privée devra donc tout naturellement être un des principes fondamentaux de la guerre entre peuples civilisés. C'est une loi essentielle du droit naturel moderne; notre époque proteste contre la vieille idée romaine que les ressortissants de l'état ennemi perdent en guerre leurs droits de propriété, et contre le principe du moyen âge qu'il est de bonne guerre de nuire autant que possible à l'ennemi. Les atteintes à la propriété privée ne sont excusables que lorsque les opérations militaires l'exigent. Lorsqu'il faut s'emparer d'une localité, les boulets atteignent aussi les maisons particulières; faut-il défendre une position, on devra peut-être abattre les arbres d'un jardin ou raser les habitations. Les marches et contre-marches d'une armée sur le champ de bataille suffisent pour détruire la récolte de l'année. Toutes ces atteintes à la propriété privée sont la conséquence des nécessités de la guerre. C'est à la constitution ou aux lois de chaque état à fixer l'indemnité à laquelle les propriétaires lésés pourront avoir droit; le droit international n'a pas à s'en occuper; ce sont des questions à résoudre suivant l'état des finances et les principes administratifs de chaque pays. L'état ennemi n'a pas d'indemnité à payer.

2. Pendant la guerre franco-allemande, les troupes allemandes furent rendues spécialement attentives au devoir de tout soldat de respecter la propriété privée. Pris en grand, ce devoir a été rempli par l'armée allemande. Les collections publiques et les œuvres d'art ont été protégées avec soin contre tout dommage. En Champagne, les vignes et les caves des particuliers furent gardées et protégées par l'armée occupante. Mais en détail, il a été détruit, brisé ou détourné une foule de choses, sans que les nécessités militaires l'exigeassent. Ces violations des droits des particuliers sont survenues surtout lorsque les propriétaires, affolés, avaient fui en abandonnant leurs maisons. Lorsque le soldat trouve la porte fermée, les vivres gâtés intentionnellement ou enterrés, il est contraint d'enfoncer la porte, d'aller à la recherche des vivres, et dans sa colère, il cassera en passant une glace ou chauffera le poêle avec les meubles brisés. En guerre, les mœurs deviennent peu à peu sauvages. Le soldat qui s'expose chaque jour à la mort, perd la répulsion qu'il ressentait pour de légères dégradations du bien d'autrui ou de minimes atteintes à la propriété.

Le sens délicat qui l'engageait en temps de paix à se révolter même contre de légères injustices, s'émousse peu à peu au milieu des catastrophes de la guerre. Les chefs eux-mêmes sont obligés de fermer les yeux sur des dégâts qu'ils ont sévèrement blâmés et réprimés au début. Quant aux journaux de Paris qui se sont plu à représenter les soldats allemands comme des voleurs de pendules, ils oublient qu'aucun soldat n'ajoutera volontiers le poids d'une pendule de marbre ou de bronze à celui de son havre-sac.

653

L'armée qui occupe le territoire ennemi a le droit d'exiger que les habitants contribuent gratuitement à l'entretien et au transport des troupes et du matériel de guerre, si ces contributions étaient consacrées par l'usage dans le pays, et ne sont pas contraires aux lois de la guerre.

1. Déclar. de Bruxelles 49. L'armée a besoin de logements, de vivres, d'habillements, de moyens de transport. L'usage admis aujourd'hui par les nations civilisées est de pourvoir à l'alimentation et à l'habillement de l'armée en passant des traités avec des fournisseurs. Les riches Anglais, en différentes guerres, et tout récemment encore en Abyssinie, se sont abstenus de toutes réquisitions, et ont pourvu, par le concours de fournisseurs réguliers, aux besoins de l'armée. Mais les convois n'arrivent pas toujours à temps ; ils ne peuvent pas parvenir dans certaines localités ; il peut donc être parfois plus pratique et moins risqué de faire usage des ressources du pays pour sortir d'embarras. Comme les troupes d'occupation ont le droit de prélever les impôts dans le territoire qu'elles gouvernent de fait, elles peuvent aussi exiger des habitants l'assistance nécessaire. Le prince royal de Prusse, en entrant en Lorraine le 10 août 1870, a publié la proclamation suivante : « Je ne réclame pour l'entretien de l'armée que les provisions superflues, celles qui ne sont pas employées pour nourrir la population française. » D'autre part, de nombreuses et vives plaintes se sont élevées contre les réquisitions exagérées des commandants allemands. Quelquefois elles ont pu être réduites par l'autorité supérieure.

2. L'armée se fait en premier lieu accorder le *logement*, en général par l'intermédiaire des autorités locales et en se conformant autant que possible aux usages du pays. Elle n'est point tenue de reconnaître les indemnités et privilèges auxquels ont droit certaines personnes ou certaines classes de personnes. On peut également exiger des aubergistes qu'ils donnent aux officiers ou soldats logés chez eux la nourriture nécessaire, et des communes qu'elles fournissent, dans la mesure de leurs forces, ce qui sera nécessaire en viande, pain, avoine, foin, etc. La règle « *ultra posse nemo tenetur* » doit forcément être appliquée ici ; nul n'est tenu de se soumettre à des prétentions exagérées, même lorsque la chose serait possible.

3. Une armée peut en outre avoir besoin d'effets d'habillement, et spécialement de chaussures, ainsi que de bois pour le chauffage et la cuisine.

4. Elle peut enfin faire des réquisitions de voitures et de chevaux pour

transporter ses hommes ou son matériel jusqu'à l'endroit où elle pourra trouver de nouveaux moyens de transport convenables.

5. Toutes les contributions que nous venons d'énumérer donnent, suivant les circonstances, droit à des dédommagements. Il faut distinguer :

a) Les prestations que l'on peut réclamer gratuitement de la population à titre d'impôt ou de contribution de guerre. La nature et l'espèce de ces contributions sont déterminées par l'usage ou les lois du pays. Il va sans dire que beaucoup de points de détail dépendent toujours plus ou moins de l'arbitraire du commandant des troupes.

b) Les réquisitions qui dépassent les limites posées sous litt. a) et dont, en droit naturel, les contribuables doivent être dédommagés.

c) Les dédommagements dûs aux particuliers peuvent difficilement être calculés, et leur payement est encore plus difficile à obtenir. L'armée ennemie, qui a ordonné la réquisition et en a bénéficié, devrait en première ligne rembourser aux communes et aux particuliers la valeur des objets qu'elle a reçus. Mais elle manque la plupart du temps de l'argent nécessaire; elle se bornera donc en général à constater le payement des contributions, et à en faire « espérer » le remboursement prochain. Elle peut enfin exiger que son adversaire, s'il est vaincu, dédommage lui même les communes de son propre territoire. Les gouvernements opposent souvent cette exception à leurs créanciers, en les priant de s'adresser au trésor de leur adversaire. Mais ce dernier refuse à son tour de reconnaître la dette, parce qu'il n'a pas levé la contribution, n'a reçu aucune somme, et ne veut pas admettre qu'il a entrepris une guerre injuste. Les réquisitions sont donc la plupart du temps pour les particuliers un mal inséparable de la guerre, et qui doit être supporté par ceux qui en sont atteints. Par des motifs d'équité, et si par hasard ses finances le lui permettent, l'état accordera peut-être une indemnité arbitraire aux victimes. Les traités de paix règlent rarement ces questions, et s'ils n'en font pas mention, les droits des communes ou des particuliers contre l'état ennemi seront gravement compromis. Il ne leur restera qu'à demander à leur gouvernement de leur venir en aide au nom de l'équité.

654

Le droit international refuse aux armées établies sur territoire ennemi le droit d'exiger des communes ou des particuliers d'autres contributions que celles absolument indispensables pour subvenir à l'entretien et à l'action de l'armée. Les lois de la guerre n'autorisent pas en particulier les réquisitions purement pécuniaires.

1. Déclar. de Bruxelles 41. Les villes et les communes rurales payaient souvent jadis des contributions en argent pour éviter le pillage. La guerre s'est civilisée aujourd'hui; on n'a plus le droit de piller et encore moins le droit de détruire sans nécessité; il ne peut donc plus être question de racheter ce prétendu droit. L'ennemi ne peut pas non plus prélever de contributions pour payer ses soldats, remplir ses caisses, ou satisfaire la cupidité des trou-

pes ou de leurs chefs; car ces derniers ne peuvent pas disposer arbitrairement de la fortune de communes ou de particuliers contre lesquels la guerre n'est pas dirigée. De même que l'ennemi n'a pas le droit de contraindre les habitants à combler les vides de ses cadres et à entrer à son service, de même il ne peut exiger d'eux de lui fournir l'argent nécessaire pour continuer la guerre. V. art. 545. 576.

2. On n'a pas assez respecté les vrais principes dans plusieurs guerres récentes et même dans la dernière guerre d'Allemagne en 1866, et les Prussiens ont levé sans motifs suffisants des contributions en argent dans quelques-unes des villes qu'ils ont occupées. L'Europe actuelle n'admet plus cette façon d'agir, reste des temps barbares. Elle blâme hautement toute violence inutile et injuste contre les habitants paisibles du territoire ennemi.

655

Lorsque les livraisons régulières des vivres, vêtements, armes et munitions nécessaires à une armée viennent à faire défaut, et qu'on doit recourir aux contributions forcées, l'état qui a ordonné la réquisition est tenu d'indemniser les particuliers, et doit remettre aux propriétaires respectifs un récépissé des objets pris ou reçus.

1. Instr. amér. 38. Déclar. de Bruxelles 42. En cas de nécessité pressante, on est autorisé à s'emparer violemment des objets indispensables à l'armée, lorsque les particuliers ne veulent pas les vendre eux-mêmes. Ce pourra être le cas des grands propriétaires fonciers ou des marchands de céréales, dont les greniers seront remplis de blé, d'avoine et de fourrages, ou des négociants en cuirs et des cordonniers dont les magasins seront abondamment fournis de cuir ou de souliers, etc. Mais il faut dédommager les propriétaires, et d'après les principes du droit naturel, cette tâche incombe en première ligne à l'état qui saisit ces biens et les emploie à son profit. Si les réclamations dirigées contre cet état n'aboutissaient pas, l'équité exigerait que l'état sur le territoire duquel la réquisition a eu lieu fut rendu subsidiairement responsable. V. art. 652.

656

Les personnes qui font partie de l'armée n'ont pas le droit de s'emparer d'objets appartenant à des particuliers ou d'endommager ces objets volontairement ou par esprit de vengeance. Les actes de cette nature seront réprimés sévèrement par les autorités militaires. En cas de nécessité absolue et lorsque l'état n'a pas pourvu aux besoins du soldat, ce dernier sera excusable s'il s'approprie des vivres ou des vêtements; le fisc devra néanmoins

rembourser la valeur des objets enlevés, à moins que les habitants ne fussent tenus de les fournir gratuitement.

1. Déclar. de Bruxelles 13 litt. g. On a aboli ou atténué dans les armées disciplinées bon nombre d'abus qui avaient souillé les guerres antérieures. On punit sévèrement et avec raison tout vol et toute violence dont les soldats se rendent coupables pendant la marche ou au quartier. On n'autorise jamais l'enlèvement de montres, bijoux ou autres objets précieux, et l'on excuse seulement le soldat affamé ou manquant de tout, qui s'emparera violemment de pain, de viande, d'animaux ou de légumes destinés à sa nourriture. On doit également respecter les auberges, boulangeries, boucheries, et payer tout ce qui est pris ou livré en sus de ce que ces industriels devaient fournir aux militaires logés chez eux. Mais on ne saurait empêcher les soldats, pendant une marche fatigante ou après une bataille, de s'emparer de tout ce qui leur tombe sous la main, sans laisser au marchand le temps d'établir froidement ses comptes. Pour être logique, on devrait punir cette violation de la propriété, mais les lois de la guerre ne peuvent incriminer ce qui est inévitable. V. art. 652 Rem.

657

Le droit international actuel interdit absolument de faire du butin en temps de guerre.

1. V. art. 652. Déclar. de Bruxelles 38. Grotius, lib. III, cap. VI, admet encore en plein le principe des Romains que l'on peut s'emparer des biens d'un ennemi, c'est-à-dire d'un citoyen quelconque de l'état avec lequel on est en guerre; il ne fait d'exception qu'en cas de guerre civile. En fait, on imposait aux soldats romains l'obligation de remettre à leurs chefs le butin récolté par eux; c'était un progrès, parce que les soldats avaient moins d'intérêt à piller pour le compte de l'état que pour leur compte personnel. Mais les droits du propriétaire n'étaient jamais sauvegardés, puisqu'on ne reconnaissait aucun droit aux ennemis, et que leurs biens étaient considérés comme n'appartenant à personne. Le principe opposé n'a triomphé que dans notre siècle; bon nombre d'écrivains éminents protestaient contre l'admission du système nouveau, et ne pouvaient renoncer à l'ancienne théorie de la confiscation par l'état et au droit des soldats de faire du butin sur le champ de bataille. V. Phillimore III, § 75. On admet aujourd'hui que l'on doit, en toutes circonstances, respecter la propriété privée, peu importe que les propriétaires aient ou n'aient pas pris part aux hostilités. Le prétendu droit de faire du butin est donc une iniquité flagrante. La cour suprême des États-Unis a rendu, en 1812, un jugement remarquable, qui fait ressortir la transition entre l'ancien état de choses et le système actuel. Cette sentence reconnaît encore à l'état le droit traditionnel de confisquer les biens situés sur son territoire et appartenant à des citoyens de l'état ennemi au moment de l'ouverture de la guerre; mais les juges, à défaut de loi spéciale sur la matière, ont cherché un moyen détourné de respecter la propriété privée (Kent, Comm., § 59, 60), et ont exigé, pour l'exercice de ce droit de confisca-

tion, qu'il fut préalablement reconnu par un acte du pouvoir législatif. La *magna Charta* de 1215 laisse déjà poindre le désir d'abolir cet usage barbare et déclare qu'en cas de réciprocité, l'Angleterre, respectera en temps de guerre les biens des marchands étrangers. V. art. 699, l'Introduction, p. 38, et l'article de Berner, au mot *Beute* dans le dictionnaire du Droit public de MM. Bluntschli et Brater. L'histoire du prétendu droit de faire du butin et de ses retraites successives a été exposé en détail par M. Bluntschli dans son récent ouvrage : « das Beuterecht im Krieg und das Seebeuterecht ins besondere. » Nördlingen 1878. — Voir Dudley Field. Draft outlines of intern. Law. chap. 64, 665.

2. Le droit de faire du butin est donc abrogé, à quelques rares exceptions près, dont les principales sont :

a). La fortune de l'état avec lequel on est en guerre, art. 645.

b). Les armes et l'équipement des soldats vaincus, art. 659 et 660.

c). La contrebande de guerre (livre IX, section 4).

Enfin, mais déjà contesté :

d). Le droit de prises maritimes, art. 664 et suiv.

658

Lorsqu'un état est débiteur d'un autre état, il peut, pendant la guerre, refuser le payement du capital ou des intérêts de la dette; mais il est tenu de payer ce qu'il doit à des ressortissants de l'état ennemi.

1. Lors du célèbre conflit qui s'était élevé, en 1753, entre la Prusse et l'Angleterre à propos de la mise sous séquestre de la dette de Silésie au préjudice des créanciers anglais, Frédéric II ne chercha pas à nier le principe posé plus haut; il déclara vouloir simplement user de représailles envers l'Angleterre pour les pertes causées par des corsaires anglais à des navires marchands prussiens. V. art. 500.

659

En dérogation au principe ci-dessus, il est permis aux soldats de s'approprier les armes, chevaux et autres pièces de l'équipement des ennemis vaincus par eux; il leur est interdit par contre de s'emparer de l'argent et des bijoux de ces derniers. Si cependant l'ennemi tué sur le champ de bataille portait sur lui des valeurs ou des objets précieux, on devra, en raison de l'impossibilité absolue de découvrir l'héritier du défunt, laisser ces objets au vainqueur plutôt que de forcer celui-ci à les enterrer ou à les laisser perdre.

1. Les détails d'exécution sont réglés par les chefs de chaque armée. Le

droit international pose seulement le principe général que les divers règlements militaires doivent respecter pour ne pas soulever l'indignation publique. Déclar. de Bruxelles 23, Instr. amér. 72. Axel Benedix, de præda, page 88.

660

Les drapeaux, canons et fourgons, les caisses de l'armée, et en général tout le matériel de guerre appartenant à l'état ennemi, doivent être livrés aux autorités militaires par ceux qui s'en sont emparés.

1. Instr. amér. 45. Les objets ci-dessus sont publics par destination, et sont acquis par l'état et non par celui qui les a pris à l'ennemi. C'est encore une conséquence du vieux principe de la *præda* romaine.

661

Il n'est pas de bonne guerre, entre nations civilisées, de promettre aux soldats de piller librement une place ou un camp, pour les encourager à donner à l'assaut. Tout pillage constitue une violation du droit des gens.

1. On essaie quelquefois de défendre cette mesure subversive en prétendant que c'est souvent le seul moyen de décider les soldats à risquer l'assaut et à briser la résistance opiniâtre de l'ennemi. Mais ces excuses mesquines ne sauraient voiler la grossière barbarie de cette mesure. Il est contraire à l'honneur militaire d'exciter les soldats à remplir leur devoir en leur offrant de devenir des brigands ; le pillage est un crime dont les avantages ne compenseront jamais le sang versé et l'argent dépensé dans une lutte honorable. Ce ne sont pas les particuliers qui font la guerre ; on ne peut donc pas donner leurs vies et leurs biens en prime aux passions brutales des soldats. Déclar. de Bruxelles 39.

662

Les dommages qui résultent nécessairement des opérations militaires pour la propriété privée ne constituent pas une violation du droit, mais doivent être considérés comme un accident.

1. Art. 652, Rem. Il peut arriver que certains propriétaires soient profondément atteints par la guerre, que leurs champs soient ravagés, leurs maisons détruites, leurs fermes incendiées. Ces maux sont inévitables, et le propriétaire doit les supporter comme il supporterait une grêle, une inondation ou un incendie allumé par le feu du ciel. Il est victime d'un fléau et non d'une

injustice. Il n'a donc, en droit, aucune demande en indemnité à former contre l'ennemi dont les troupes ont causé tous ces dégâts, ni contre son propre gouvernement, à la protection duquel il était obligé de recourir. Mais ce dernier devra, par des motifs d'équité et si ses finances le lui permettent, chercher à réparer, dans les parties essentielles du moins, les pertes subies par les particuliers à la suite d'une guerre entreprise par l'état. L'empire d'Allemagne a remboursé, dans les parties de l'Alsace et de la Lorraine acquises à l'empire, les dommages subis par les particuliers dans les villes bombardées (1872). Par contre, le sénat nord américain (12 janvier 1869), a rejeté la demande d'indemnité formée par miss Murphy, dont la maison avait été détruite à la suite des opérations militaires du général Sherman dans l'Alabama, et cela bien qu'elle fût citoyenne américaine. — La France a indemnisé les victimes *nécessiteuses* de la guerre de 1870-71, *sans distinction de nationalité*, mais à titre de secours, et sans reconnaître aux particuliers endommagés une créance proprement dite contre l'état. (Lois des 6 septembre 1871, 7 avril 1873, 28 juillet 1874, 16 juin 1875 et 16 août 1876. Voir *Villefort*, Recueil des traités, lois et autres actes relatifs à la paix avec l'Allemagne, tome V, p. 465 à 478). — La question de savoir si des indemnités doivent être allouées aux particuliers étrangers au même titre qu'aux nationaux, dépend le plus souvent des conditions de réciprocité admises par les différents états. L'Allemagne a refusé d'indemniser des Suisses bombardés à Strasbourg en 1870, et les États-Unis ont agi de même à l'égard des étrangers victimes de la guerre de Sécession, parce que les états dont ces étrangers étaient citoyens avaient refusé de s'engager à indemniser éventuellement les citoyens allemands et américains dans des circonstances analogues.

663

Ceux qui, volontairement ou par vengeance, détruisent ou endommagent la propriété privée d'autrui, violent le droit international, et doivent être punis. Sont considérés comme particulièrement barbares, l'incendie des habitations, la dévastation des cultures, la destruction des digues, etc., etc., si ces actes n'étaient pas nécessités par les opérations militaires.

1. Déclar. de Bruxelles 13 litt. 3. Magasthène vante les Hindous qui ménageaient en guerre les plantations des paysans, et reproche aux Hellènes d'abattre parfois les oliviers du territoire ennemi. (Laurent, Hist. de l'hum., I. p. 132.) L'antiquité classique est plongée sur ce point dans les ténèbres de la barbarie; au moyen âge, le but essentiel de la guerre était de nuire par tous les moyens à l'ennemi et de l'atteindre surtout dans sa fortune privée. C'est plus tard seulement que les usages de la guerre s'adoucissent. Laurent, X, p. 387, relève comme un fait glorieux pour la France le traité conclu en 1552 par le maréchal de Brissac avec les Espagnols, pour protéger les plan-

tations d'arbres contre la fureur des soldats. On vit cependant, à une époque bien postérieure, les troupes de Louis XIV porter dans tout le Palatinat la dévastation et la ruine. Notre époque répudie cette manière de faire la guerre. Les propriétaires, il est vrai, ne sont pas encore à l'abri de toute injure de la part des troupes; ils n'ont souvent d'autre ressource que le recours aux chefs, et ceux-ci ne sont pas toujours disposés à intervenir. L'état est, en pareil cas, évidemment obligé de prendre en main les intérêts de ses ressortissants et de demander ou de réserver pour eux des compensations lors de la conclusion de la paix.

b) GUERRE MARITIME.

664

Les navires de guerre de l'ennemi peuvent être capturés, tant en pleine mer que dans les eaux des états belligérants, et leurs équipages faits prisonniers.

1. Les navires de guerre sont assimilés au matériel de guerre sur le continent; ils peuvent donc être capturés par l'ennemi. Les lois de la guerre maritime sont, sur ce point, exactement conformes aux lois de la guerre continentale (644, 645).

665

Bien que la guerre maritime soit dirigée contre l'état et non contre les particuliers, et que l'on doive en droit naturel respecter la propriété privée sur mer aussi bien que sur terre, plusieurs puissances maritimes reconnaissent encore aujourd'hui à la marine de guerre le droit de saisir et d'amener les navires qui sont la propriété de ressortissants de l'état ennemi, et de confisquer les marchandises dites ennemies trouvées à bord de ces navires.

1. Voir l'Introduction, p. 40, et l'ouvrage de M. Bluntschli, 1878 sur le Beuterecht. La libre circulation des navires de commerce en temps de guerre fut admise en principe dans le premier traité conclu, en 1785, entre Frédéric II de Prusse et les États-Unis d'Amérique. Napoléon I[er] s'est prononcé dans le même sens contre l'Angleterre. (V. Laurent, Hist. de l'hum., XV, p. 455.) Le gouvernement anglais n'a pas encore pu se décider à contribuer pour sa part à faire disparaître cet abus; les négociants anglais partagent cependant chaque jour davantage l'opinion qu'on doit appliquer aux guerres maritimes les principes admis dans les guerres continentales. Une assemblée nombreuse

de négociants, réunie à Brême le 2 décembre 1859, a formulé comme suit le vrai principe moderne :

« Considérant que le respect des personnes et de la propriété est la seule base sur laquelle puissent prospérer les relations morales et intellectuelles des peuples ; que sans lui la moralité et le bien-être ne pourraient se développer librement et sans entraves ; que ce principe sacré doit être respecté, même en guerre, par les nations qui tiennent à honneur de marcher à la tête de la civilisation ;

« Considérant que, contrairement à ce principe, on autorise encore, dans les guerres maritimes, les belligérants à s'emparer des biens de personnes exerçant paisiblement leur négoce, à saisir et à détruire les navires marchands et leur cargaison, et à faire prisonnier l'équipage ;

« Considérant en outre que l'opinion publique se prononce universellement contre ce mode inique de procéder ; que la déclaration du congrès de Paris, en date du 16 avril 1856, a ouvert la voie à de nouveaux progrès et a été approuvée par la plupart des états ; que cette déclaration protège non seulement les intérêts des ressortissants des états neutres, mais sauvegarde aussi les biens des ressortissants des états belligérants, lorsque ces biens se trouvent à bord d'un navire neutre ; que plusieurs états, entre autres les États-Unis de l'Amérique du Nord, ont formellement exprimé le désir qu'il soit fait droit à la demande des armateurs et négociants de tout pays en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée ;

« Considérant ensuite qu'il appartient au congrès des grandes puissances européennes qui va se réunir d'achever l'œuvre de ses prédécesseurs, en extirpant du droit maritime les principes arbitraires des temps passés, et en élevant ainsi un monument impérissable dans les annales de la civilisation ;

« Considérant enfin que c'est un devoir, pour tous les amis du progrès et du développement de l'humanité, d'élever la voix dans les conseils de leur nation et de se faire auprès des gouvernements les interprètes des vœux unanimes du monde civilisé ;

« L'assemblée décrète :

« 1° L'opinion publique réclame impérieusement que l'inviolabilité des personnes et de la proprieté soit étendue, en temps de guerre maritime, aux ressortissants des états belligérants partout où les opérations militaires ne s'y opposeront pas absolument ;

« 2° Le sénat de la ville libre de Brême est prié de se faire le représentant de ce principe, et de faire, tant auprès des états de l'Allemagne qu'auprès des puissances réunies au congrès, les démarches nécessaires pour en provoquer l'admission universelle ;

« 3° Les membres de l'assemblée qui ont à cœur le progrès du droit et de la civilisation, s'engagent à faire tous leurs efforts auprès de leurs gouvernements respectifs pour faire admettre universellement ce principe ;

« 4° Il sera nommé un comité chargé de communiquer ces décisions au haut sénat de la ville de Brême, à la chambre de commerce, aux consuls étrangers résidant à Brême, et de les répandre autant que faire se pourra en Allemagne et à l'étranger dans les cercles qui s'intéressent aux progrès du commerce maritime. »

La Prusse, l'Italie et l'Autriche ont, dans la guerre de 1866, renoncé à leur

droit d'amener et de saisir les navires marchands. Le Parlement de l'Allemagne du Nord adopta, le 18 avril 1868, une résolution invitant le chancelier à obtenir le respect de la proprité privée sur mer en temps de guerre. Mais l'abolition internationale des prises maritimes n'est pas encore devenue un principe du droit des gens, bien que l'espoir s'augmente de les voir bientôt disparaître, et qu'on puisse entrevoir l'époque à laquelle l'opinion publique, mieux éclairée, exigera cette réforme.

Au début de la guerre franco-allemande, le roi Guillaume tenta d'appliquer le principe nouveau, même en ne demandant pas la réciprocité. La proclamation du 18 juillet 1870 contient le passage suivant : « Les navires marchands français ne pourront être ni amenés, ni capturés par la marine fédérale. » La France, dans le sentiment de la supériorité de sa marine, n'a pas cru devoir suivre cet exemple. La mesure prise par la chancellerie allemande ne profitait donc qu'aux neutres et au commerce français, tandis qu'elle était préjudiciable à la navigation allemande. Les autorités militaires allemandes crurent donc devoir, vers la fin de la guerre, suspendre l'application de cette règle humanitaire, et menacer le commerce français de représailles. » (Note du 1er janvier 1871.) L'effroi causé au commerce maritime de la France par le navire *Augusta*, de la marine de guerre prussienne, fit cependant naître la pensée que la navigation marchande n'était sûre que si tous les états renonçaient aux prises maritimes. Le gouvernement de la Défense nationale (note du 28 octobre 1870) exprima même l'espoir « que le progrès des idées amènerait un « jour les puissances à conclure des traités, à l'effet d'adoucir les maux de « la guerre. » Déjà, le 22 juillet 1870, le secrétaire d'État des États-Unis avait exprimé l'attente « que le peuple des États-Unis aurait prochainement la satisfaction de voir le principe de l'abolition des prises maritimes reconnu universellement. »

Enfin les États-Unis d'Amérique et le royaume d'Italie ont conclu un traité par lequel ils se promettent respectivement la protection de la propriété privée en temps de guerre. Bluntschli, Beuterecht, p. 98.

L'institut du droit internat. a émis, dans la session de 1877 à Zurich, l'avis suivant à la presqu'unanimité : « L'institut, en rendant témoignage des progrès fait par la conscience publique et qui sont constatés par des faits nombreux et notoires, propose la règle suivante comme une réforme indispensable du droit international : *La propriété privée neutre ou ennemie naviguant sous pavillon ennemi ou sous pavillon neutre, est inviolable*. Ont voté pour cette rédaction les jurisconsultes suivants : Bluntschli, Gassner (Allemagne), de Parieu, Clunet (France), Holland (Angleterre), Brusa (Italie), Bulmerincq, Martens (Russie), Neumann (Autriche-Hongrie), Rolin-Jacquemyns, Rivier (Belgique), Moynier (Suisse). Le jurisconsulte anglais Montagne-Bernard fit seul consigner au protocole qu'il acceptait ce principe pour la propriété neutre seulement et non pour la propriété ennemie.

666

Le droit de prises maritimes ne porte pas sur la propriété privée de l'ennemi trouvée à terre, mais seulement sur les navires

appartenant aux citoyens de l'état ennemi et sur les biens trouvés dans ces navires et appartenant auxdites personnes.

1. Les marchandises d'un citoyen de l'état ennemi sont de bonne prise, tant qu'elles sont sur le navire ennemi ; elles ne le sont pas encore tant que leur chargement n'a pas été effectué ; elles ne le sont plus lorsque le déchargement a été opéré. Cette distinction montre combien les lois de la guerre maritime sont illogiques. Les marchandises ne peuvent être saisies par l'ennemi si elles sont dans les docks d'un port de mer ; elles seront de bonne prise si elles sont à bord du navire. Pourquoi cette différence? Le navire est une portion flottante du territoire, et n'est au fond qu'un magasin flottant. Il est donc parfaitement illogique de respecter les marchandises déposées sur la terre ferme, et de déclarer de bonne prise les marchandises emmagasinées sur le navire. — On pourrait comprendre plus facilement la saisie des navires eux-mêmes, ceux-ci pouvant par leur nature, être employés, soit à des transports de troupes, soit directement aux opérations militaires. Les conseils des prises doivent, du reste, toujours prononcer sur la capture des navires. V. plus bas, livre IX, chap. VI.

667

Ne sont pas de bonne prise les bateaux destinés à la pêche côtière et appartenant à des citoyens de l'état ennemi.

1. Les usages de la guerre autorisent cette exception, et les tribunaux français l'admettent dans une large mesure. Merlin, *Rép. général*, mot « prise maritime. » Sirey, *Rec. gén.*, I, 2, 296, 331. Heffter, traduit par Bergson, p. 257. Si les bateaux de pêche sont employés dans un but militaire, ils sont alors de bonne prise, mais ils ne peuvent être capturés tant que les pêcheurs en font usage pour l'exercice de leur profession.

668

Le droit de prises maritimes ne porte pas non plus sur les navires naufragés et leur cargaison.

1. Il va sans dire que, si un navire fait naufrage pendant que l'ennemi le poursuit, ce qu'on pourra sauver sera de bonne prise.

669

Il n'est pas de bonne guerre de chercher à s'emparer par surprise des navires marchands ennemis stationnés dans les ports au moment de l'ouverture subite des hostilités ; l'usage exige qu'il leur soit accordé un délai pour quitter les ports de l'état et se rendre en lieu sûr.

1. Avant la guerre on ne peut faire de prises; l'embargo seul est possible, art. 509. Il est évidemment très dur de venir, sans avertissement préalable et le jour de la déclaration de guerre, s'emparer de navires marchands et de marchandises appartenant à de paisibles citoyens de l'état ennemi. L'opinion publique se révolte contre cette application du vieux principe que l'on peut sans autre forme de procès confisquer les navires et la cargaison des « ennemis. » On a fait un pas en avant, en 1854, à l'occasion de la guerre de Crimée; la France et l'Angleterre accordèrent aux navires de commerce russes stationnés dans leurs ports un délai de six semaines pour se mettre en sûreté eux et leur cargaison. C'est ce qu'on nomme l'*indult*.

670

Le droit international européen interdit la course.

1. Les puissances maritimes ne se contentaient pas jadis de nuire autant que possible au commerce de la nation ennemie. Elles cherchaient encore à lui porter préjudice en profitant des haines nationales ou de la cupidité des particuliers, et en autorisant ces derniers à courir sus aux navires marchands de l'ennemi. On donnait à ces autorisations le nom de lettres de marque, et à ces pirates patentés le nom de corsaires. Le corsaire reconnaissait bien l'autorité de l'amiral commandant la flotte, mais il ne formait pas partie de la flotte, et faisait l'entreprise à ses risques et périls. Les corsaires faisaient la guerre pour leur propre compte, et n'offraient aucune des garanties de la guerre civilisée et de la discipline militaire. Ce système était encore admissible au moyen âge, où le but de la guerre était de nuire, mais il est en contradiction directe avec les idées actuelles du monde civilisé.

2. On fit, dans le siècle passé, plusieurs tentatives pour abolir la course. Dans un traité conclu en 1785, entre Franklin, représentant des États-Unis de l'Amérique du Nord, et Frédéric II, roi de Prusse, il fut convenu qu'aucune des deux puissances contractantes n'accorderait de lettres de marque dans le cas d'une guerre entre les deux pays. Cet article ne fut pas maintenu lors de la révision du traité en 1795. (Wheaton, *Élem.*, § 358.) Fr. Kapp, dans son ouvrage : Frédéric-le-Grand et les États-Unis d'Amérique, traite avec détails l'histoire de ce traité et communique les pièces originales. Les négociations entamées au commencement de ce siècle entre les puissances maritimes pour arriver à l'abolition de la course, n'aboutirent pas. C'est seulement au congrès de Paris, en 1856, que les puissances européennes parvinrent à se mettre d'accord, et signèrent le 16 avril une déclaration commune ainsi conçue : « La course est et demeure abolie. » Cette déclaration, signée à l'origine par les cinq grandes puissances de l'Europe, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, et en outre par la Sardaigne et la Turquie, fut plus tard ratifiée expressément par tous les États européens et par quelques états de l'Amérique. Cette déclaration n'est évidemment pas l'expression d'un droit purement conventionnel; elle formule aussi un principe nécessaire et absolu. L'abolition de la course est aujourd'hui un fait accompli en Europe, et pas un état européen n'oserait revenir aux principes du droit antérieur.

3. L'abolition de la course n'est malheureusement pas universelle, par suite du refus des États-Unis d'accéder à la déclaration du 16 avril 1856. Ce refus était motivé non pas sur ce que les États-Unis voulaient le maintien de la course, mais sur le fait que la course leur paraissait indispensable tant que la marine de guerre aurait encore le droit de capturer les navires de commerce. Ils trouvaient que les puissances dont la marine marchande est nombreuse, et la marine de guerre faible, sont gravement menacées par l'abolition de la course; elles n'auraient plus le droit d'armer en guerre leurs navires de commerce et de leur délivrer des lettres de marque, tandis que la marine de guerre de l'ennemi aurait le droit d'anéantir librement leur commerce. La France, la Prusse, l'Italie et la Russie se déclarèrent prêtes à accéder à la réforme proposée par les États-Unis et à abolir les prises maritimes en même temps que la course. Mais l'Angleterre ne voulut pas y consentir. Les états du Sud accordèrent des lettres de marque pendant la guerre civile de 1861 aux États-Unis. (Décret du congrès de la Confédération du 6 mai 1861.) Le Président de l'Union avait également été autorisé par le Congrès à en délivrer, mais il ne fit pas usage des pouvoirs qui lui avaient été conférés. (Voir Wheaton, Elem. of Intern. Law, § 350, Rem. V. Seebohm, de la réforme du droit int. I, p. 107.)

4. Lorsque le chef des troupes allemandes fit, le 24 juillet 1870, appel à la *Seewehr* volontaire, et invita les propriétaires de navires et les marins allemands à tenir à sa disposition des bâtiments destinés à attaquer les navires de guerre ennemis, le gouvernement français protesta, et vit dans ce fait un rétablissement détourné de la course. L'Angleterre neutre déclara toutefois cette réclamation non fondée, parce que les navires de la *Seewehr* volontaire sont placés sous les ordres et soumis à la discipline de la marine militaire. (Staatsarchiv, 4345, 4346.)

671

Le droit de prises maritimes n'appartient, dans l'état actuel du droit en Europe, et pour autant qu'il est encore admis, qu'aux navires de guerre qui font partie intégrante de la flotte.

1. La hiérarchie et la discipline militaires sont dans une certaine mesure, une barrière contre les excès de tout genre, tandis que cette barrière fait défaut pour les corsaires. Art. 665, 670.

En raison de l'éventualité d'une guerre anglo-russe en 1878, il a été question d'armer en Russie une flotte de croiseurs chargés de menacer le commerce anglais, comme représaille du dommage qui résulterait pour le commerce russe d'un blocus par la flotte anglaise. Cette flottille de croiseurs devrait être considérée comme une partie de la flotte de guerre et traitée en conséquence.

672

Le navire capturé doit, dans la règle, être remis au conseil des

prises de l'état dont dépend le capteur, et le conseil prononce sur la validité de la prise.

1. Les conseils des prises sont destinés à contrôler l'exercice du droit maritime en temps de guerre. Ils sont les conseils de guerre maritimes. Les états neutres n'ont pas de conseils des prises. (V. liv. IX, chap. VI.) La composition de ces conseils et la procédure à suivre devant eux varient encore suivant les états. Mais le droit qu'ils appliquent est le droit international. Les navires capturés doivent, dans la règle, être conduits dans un des ports de l'état vainqueur et leur saisie soumise à l'appréciation du conseil des prises; la chose n'est cependant pas toujours possible, surtout si le théâtre de la guerre est très éloigné. Les navires capturés seront donc conduits dans un port neutre, si l'état neutre y consent. On n'est jamais autorisé à détruire le navire capturé sous prétexte que les ports de l'état auquel le navire vainqueur appartient sont bloqués, et qu'il est impossible d'y conduire la prise. La difficulté de trouver un port n'augmente pas les droits du capteur. L'anéantissement du navire capturé n'est justifiable qu'en cas de nécessité absolue, et toute atteinte à ce principe constituerait une violation du droit international. Cette question a été discutée lors de la guerre civile aux États-Unis (1861-1865), pendant laquelle les croiseurs sudistes avaient entrepris une campagne d'extermination contre la marine marchande du Nord. (V. *Clark*, Papers read before the Juridical Society, Londres, 1864.)

673

Les prises maritimes appartiennent à l'état et non à l'équipage vainqueur. L'état peut en disposer librement et en remettre une partie aux vainqueurs, ou bien renoncer complètement à se les approprier, et restituer le navire et les marchandises aux citoyens qui, avant la prise, en étaient légitimes propriétaires.

1. *Bello parta cedunt reipublicæ.* (Bynkershoek.) En Angleterre aussi on reconnaît à la couronne le droit de disposer des prises. La prise est une conséquence de la guerre, et le droit de prises est une application du droit de la guerre. Les autorités militaires de l'état vainqueur prononcent souverainement dans ce cas comme dans les autres questions relatives à la guerre; elles peuvent donc, si elles envisagent que cela soit équitable ou de bonne politique, restituer le navire à ses anciens propriétaires, sans que l'équipage qui a mis sa vie en jeu pour faire cette capture puisse réclamer contre cette mesure. V. les jugements de lord Stowell et de lord Brougham dans Phillimore, III, § 128. Les autorités militaires peuvent également remettre, à titre de récompense, une part de gain à l'équipage du navire capteur.

8. — Rapports et négociations entre belligérants. — Suspensions d'armes. — Armistices. — Capitulations.

764

Tous rapports entre les contrées occupées par les armées ennemies sont dans la règle interdits. Il n'est fait d'exception que sur l'autorisation des chefs militaires. Les contrevenants pourront, suivant les circonstances, être sévèrement punis.

1. Inst. am. 86. L'ancienne théorie, représentée par Bynkershoek (Quæst. 1, 3) et défendue aujourd'hui encore par Wildmann, Wheaton, Phillimore, va beaucoup plus loin. Ces auteurs admettent que la déclaration de guerre entraîne de plein droit la rupture de toutes les relations quelconques entre les pays en guerre. Ils défendent leur opinion en disant que les citoyens de chacun des états belligérants sont, par l'ouverture des hostilités, tenus de nuire autant que possible à l'ennemi, et qu'un vrai patriote ne doit rien avoir de commun avec les adversaires de son pays. Mais Bynkershoek lui-même fait remarquer que ce principe est contraire aux intérêts mercantiles, que le commerce est autorisé dans la règle, certaines marchandises spéciales étant seules prohibées. Comme le commerce est presque toujours réciproque, la rupture des relations internationales est nécessairement préjudiciable aux deux nations. Cette seule considération suffit en général pour empêcher d'appliquer cette théorie. S'il était vrai que l'on doit chercher à nuire autant que possible à l'ennemi, ce qu'évidemment on ne saurait admettre, cela n'aurait cependant ici aucune utilité pratique, puisqu'on s'atteint soi-même en cherchant à porter préjudice à l'adversaire. L'idée fondamentale sur laquelle repose ce système est fausse. La rupture des relations entre les deux états est parfois nécessitée par les opérations militaires; elle n'est pas la conséquence de la déclaration de guerre. Elle se justifie uniquement par certains motifs *militaires* ou *politiques*: les premiers se rencontrent exceptionnellement dans certaines circonstances; les seconds sont la conséquence d'un décret d'un gouvernement. Comme les particuliers ne sont pas en guerre entre eux, mais vivent paisiblement les uns à côté des autres, on ne voit pas pourquoi ils ne pourraient pas continuer pendant la guerre leurs relations pacifiques, dont les deux nations profitent et dont les opérations militaires ne souffrent pas. Pourquoi le paysan qui mène son blé au moulin de l'autre côté de la frontière, et qui y possède des champs et des vignes, ne pourrait-il continuer à le faire malgré la guerre entre les deux états? Les intérêts économiques et les intérêts des pays frontières sont ici en jeu. L'industrie et le commerce ont dans le pays des racines profondes, et la rupture des relations internationales se fait douloureusement sentir de tous côtés. — La règle la plus naturelle et la plus juste est donc le

maintien, malgré la guerre, des relations pacifiques entre les habitants des deux pays.

2. La persistance de l'opinion opposée, chez les écrivains anglais et américains, se rattache sans doute au principe que les navires marchands et leur cargaison sont de bonne prise. Une fois que le droit de prises maritimes aura cessé d'exister, on ne tardera pas à sentir partout combien il est absurde d'interdire les relations commerciales entre les pays belligérants. On en viendra à reconnaître aussi que la mesure prise en 1854 pendant la guerre de Crimée, et par laquelle on autorisait le commerce maritime avec tous les ports non bloqués du territoire ennemi, n'est pas un *jus singulare*, mais découle de principes nouveaux et universels. Wheaton, Intern. Law, § 315, Rem. Heffter, § 132, 133.

3. Le principe de la liberté des relations commerciales entre les pays belligérants, doit cependant être restreint dans une certaine mesure. Partout où les troupes ennemies se trouvent en présence, tous rapports doivent cesser entre les territoires occupés par elles, car ces relations pourraient devenir un danger ou un embarras pour les troupes. Ni voyageurs, ni lettres, ni marchandises ne pourront passer d'un des territoires dans l'autre sans une autorisation spéciale des commandants militaires. Les opérations militaires exigent cette rupture des communications, et il est dangereux de se glisser entre les deux armées sans être muni d'un sauf-conduit. Le voyageur qui chemine ouvertement court le risque d'être renvoyé sur ses pas, et celui qui cherche à traverser secrètement les lignes peut être arrêté comme espion. Le négociant doit craindre de voir ses marchandises séquestrées ou même confisquées. S'il s'y joint la trahison, il subira une forte peine et pourra même être condamné à mort.

4. Chaque état belligérant *peut* en outre interdire d'une manière générale les relations avec le territoire ennemi, lorsque cette mesure lui paraît nécessaire pour amener promptement l'ennemi à demander la paix. Nous avons seulement voulu dire plus haut que cette interdiction générale n'est pas admissible de plein droit et ne se présume pas. — Il pourra toujours être fait des exceptions en faveur de personnes isolées ou de certaines catégories de marchandises.

675

Les sauf-conduits militaires pour les personnes, et les licences ou sauvegardes pour les marchandises, sont accordés par les chefs des troupes, et permettent aux porteurs de traverser sans encombre les lignes des armées. Ils ne reposent pas sur une autorisation personnelle de celui qui délivre, mais sur le caractère officiel de celui qui les accorde.

1. L'efficacité des sauf-conduits repose sur la souveraineté de l'état; ils doivent néanmoins pouvoir être contrôlés par les chefs militaires lorsque les circonstances l'exigent. Il peut parfois devenir nécessaire de ne pas donner suite à l'autorisation, lorsque les circonstances viennent à changer. Les em-

ployés inférieurs ont souvent le droit de remettre des sauf-conduits que leurs supérieurs peuvent toujours annuler. Mais ce serait manquer de bonne foi que de ne pas tenir compte d'un sauf-conduit accordé par un chef qui vient d'être tué ou d'être remplacé dans ses fonctions. La validité du sauf-conduit ne dépend pas de la personne qui l'a accordé, mais de la position et des pouvoirs de celle-ci dans l'administration civile ou militaire.

676

Le sauf-conduit n'est valable que pour la personne qui y est désignée ; il n'est pas transmissible.

Les licences ou sauvegardes accordées pour les marchandises sont transmissibles, pour autant qu'il n'existe pas d'objection particulière contre la personne du voiturier.

1. Les sauf-conduits ne peuvent donc pas être employés par d'autres que par ceux qui y sont désignés. Lorsqu'une personne politiquement ou militairement dangereuse sera employée comme voiturier pour fuir sous ce déguisement ou pénétrer dans le camp ennemi, elle pourra être arrêtée malgré la licence; elle ne pourra se plaindre qu'on ne respecte pas la parole donnée; elle sera au contraire exposée à être punie sévèrement, soit pour espionnage ou trahison, soit pour abus du sauf-conduit. (Art. 683.) Le sauf-conduit peut cependant s'appliquer à la famille, suite, etc., de la personne à laquelle il est accordé, pourvu qu'il soit conçu en termes généraux, et que des personnes plus dangereuses que le porteur du sauf-conduit ne puissent se mettre au bénéfice de cette formule générale.

677

Le sauf-conduit n'a de valeur que sur le territoire occupé par l'armée qui l'a accordé, et n'a aucun effet en dehors de ce territoire.

1. Le sauf-conduit peut donc être valable sur territoire ennemi, lorsque l'armée qui a remis le sauf-conduit occupe le territoire de son adversaire; mais les autorités militaires ne peuvent évidemment faire des actes obligatoires en dehors du territoire gouverné de fait par elles.

678

Si le sauf-conduit est accordé pour un délai déterminé, il perd sa valeur par l'expiration de ce délai. Si cependant le porteur du sauf-conduit a été empêché par une force majeure de traverser le territoire occupé, on devra, pour se conformer à l'esprit du

sauf-conduit, protéger le porteur autant que les circonstances le permettront.

1. Il faut toujours agir *bonâ fide*. Tant d'événements imprévus peuvent s'opposer à un voyage à travers les lignes de l'armée, qu'il serait injuste d'interpréter toujours à la lettre le délai de quelques jours ou de quelques heures accordé au porteur du sauf-conduit.

679

On doit respecter les engagements et les traités conclus pendant la guerre avec l'ennemi, et ne pas abuser de la confiance témoignée par ce dernier. Devront spécialement être respectés les cartels échangés entre les chefs des armées belligérantes pour les passeports et les courriers, les relations postales et télégraphiques, l'ensevelissement des morts, la désignation et le traitement des parlementaires, le traitement, l'échange et le rachat des prisonniers.

1. La reconnaissance de la validité des traités conclus pendant la guerre est un des grands progrès réalisés par les nations civilisées. Sans ce principe, les passions belliqueuses n'auraient plus de frein, et la paix ne pourrait jamais succéder à la guerre. On proclamait déjà dans l'antiquité le principe : *Etiam hosti fides servanda.* V. art. 550. Le droit canon a également insisté sur ce point au moyen âge : Decr. Grat., II, causa 23, qu. I, c. III. (Augustinus.) « Fides enim, quando promittitur, etiam hosti servanda est, contra quem bellum geritur, quanto magis amico, pro quo pugnatur? Pacem habere debet voluntas, bellum necessitas, ut liberet Deus a necessitate et conservet in pace. Non enim pax quæritur, ut bellum excitetur, sed bellum geritur, ut pax acquiratur. »

Les cartels varient à l'infini, suivant les besoins des parties belligérantes.

680

Les navires porteurs d'un cartel sont, pour l'aller et le retour, placés sous la protection du droit international. Leurs équipages doivent s'abstenir de tout acte d'hostilité, et ne soutenir avec qui que ce soit des relations prohibées par les lois de la guerre.

1. Les vaisseaux porteurs d'un cartel doivent indiquer eux-mêmes leur mission au moyen de signaux ou en hissant un pavillon spécial, et n'ont droit à être respectés que s'ils entament et conduisent de bonne foi les négociations. (V. Phillimore, III, § 112.)

681

Les parlementaires, c'est-à-dire les personnes qui se présentent

au nom d'un des belligérants auprès des troupes ennemies dans le but de négocier avec le chef de ces dernières, se distinguent par le drapeau ou pavillon parlementaire, et sont placés sous la protection du droit international.

1. Déclar. de Bruxelles, art. 43. Les parlementaires ne sont pas des envoyés diplomatiques, parce qu'ils ne représentent pas l'état; ils sont les messagers chargés par les belligérants de renouer les négociations dans certains cas et dans certains buts déterminés, et de préparer ou de conclure certaines conventions entre les adversaires. Ils ont donc néanmoins, dans une certaine mesure, une position analogue à celle des envoyés diplomatiques. Ils ne peuvent être faits prisonniers, et on doit leur fournir le moyen de s'en retourner librement et sans danger. Ils sont considérés comme inviolables.

682

Les chefs militaires ne sont pas tenus de recevoir, en tout temps et en toute circonstance, les parlementaires de l'ennemi; ils peuvent prendre les mesures nécessaires pour que la présence du parlementaire ne porte aucun préjudice à leur cause.

1. Déclaration de Bruxelles, art. 44.

683

Le parlementaire qui abuse de sa position privilégiée pour espionner ou provoquer des conjurations dangereuses et des trahisons, n'est plus inviolable, et peut être puni militairement. Mais il faut que sa culpabilité soit absolument évidente et saute aux yeux de chacun, sinon sa condamnation constituerait une violation du droit international.

1. Instr. amér. 144. Déclar. de Bruxelles 45. Le parlementaire peut être surveillé de près; on peut, sans violer le droit international, lui interdire toutes relations avec d'autres qu'avec le commandant des troupes. Il est parfois d'usage de lui bander les yeux pour l'empêcher de constater certaines choses que l'on veut celer à l'ennemi. Car, de retour dans son camp, rien n'empêche le parlementaire de faire rapport à ses chefs sur ce qu'il a vu ou entendu.

684

Si le porteur d'un drapeau parlementaire est accidentellement blessé ou tué pendant le combat, cela ne peut donner lieu à au-

cune réclamation au nom du droit international. Arborer le drapeau parlementaire n'entraîne pas nécessairement pour l'adversaire l'obligation de suspendre le feu.

1. Instr. amér. 113, 116. Celui qui blesse ou tue volontairement un parlementaire porteur des insignes de sa mission, se rend coupable d'une grave violation des lois de la guerre, 681. Les troupes doivent donc éviter de tirer sur les parlementaires; mais pendant le combat, on ne peut être absolument sûr de rien. S'il n'y a pas eu mauvaise foi, si le tout n'est qu'un déplorable accident, on ne peut faire à l'ennemi un crime de la mort du parlementaire. On suspend en général le feu lorsque l'ennemi, en hissant sur mer le pavillon parlementaire, ou dans les guerres continentales en envoyant un parlementaire, indique qu'il veut entrer en négociations ou se rendre. Mais si l'on était forcé de suspendre le combat à l'instant où un parlementaire se montre, on risquerait de compromettre la victoire au moment décisif ou de paralyser la poursuite. Dans ce cas, on refuse de recevoir le parlementaire, ou bien on continue la lutte malgré les négociations.

2. Pendant la guerre franco-allemande, il a été à diverses reprises fait feu sur des officises allemands envoyés en parlementaires, ainsi que sur les trompettes dont ils étaient accompagnés. Le comte Thile en fit l'objet de protestations auprès des puissances, les 15 et 25 août 1870, et le comte de Bismarck dut en faire l'objet de négociations (27 décembre 1870) avec le général Trochu (2 janvier 1871). Les troupes manquaient évidemment des connaissances suffisantes en droit international.

685

Il est d'usage de placer sur les hôpitaux ou, suivant le cas, sur d'autres édifices consacrés à des œuvres pieuses, des drapeaux de couleur particulière, afin de les préserver du feu de l'ennemi.

Déclar. de Bruxelles 17. Instr. amér. 115. Cette disposition n'est prévue par la Convention de Genève que relativement aux hôpitaux. V. l'art. 592. On pourra l'étendre par analogie à d'autres édifices. On regarde en tout cas comme déshonorant pour une armée de chercher à tromper l'ennemi en arborant le drapeau blanc pour s'assurer une meilleure position d'attaque ou de défense. L'ennemi peut, en pareil cas, ne pas tenir compte des drapeaux arborés sur les hôpitaux et user de représailles. Instr. amér. 117.

686

L'ennemi peut aussi s'engager à respecter certaines personnes ou choses (œuvres d'art, collections scientifiques), et à fournir dans ce but des troupes, ou à remettre des lettres de sauvegarde. Les engagements de ce genre doivent être respectés en toute fidélité.

1. Cette disposition est particulièrement importante lors de l'assaut d'une place forte ; elle sera aussi applicable, dans certains cas, à diverses personnes plus particulièrement estimées et influentes. L'antiquité nous a transmis plusieurs conventions de ce genre, et les privilèges qui en résultaient avaient encore plus de prix alors qu'aujourd'hui, puisque les anciens ne respectaient en guerre ni les habitants du territoire ennemi ni leurs biens. Instr. amér. 118. Déclar. de Bruxelles 17.

687

Lorsque les chefs des armées respectives sont convenus d'une *suspension d'armes* locale et temporaire, les troupes doivent, dans l'intervalle, s'abstenir de tout acte d'hostilité.

1. Les suspensions d'armes de cette catégorie sont en général demandées et accordées par parlementaires. Elles ont pour but, par exemple, d'ensevelir sans encombre les soldats tombés sur le champ de bataille, de procéder à la célébration du service divin, de chercher à conclure un armistice ou même de négocier définitivement la paix. Les suspensions d'armes tacites sont possibles, mais peu sûres parce qu'elles ne reposent pas sur un traité. Une cérémonie religieuse n'entraîne nullement une suspension d'armes nécessaire. Une foule de batailles ont commencé pendant un jour férié, et le droit international ne s'y oppose pas. La trêve de Dieu (*treuga Dei*) empêchait au moyen âge la continuation de la lutte les jours de fête religieuse dans les guerres entre peuples chrétiens. On avait voulu chercher à restreindre par ce moyen les combats incessants et sauvages entre les villes ou les seigneurs ; mais cet usage est tombé en désuétude déjà pendant le moyen âge, à mesure que les duels disparurent pour faire place à la grande guerre. Or, les guerres, avons-nous vu, sont l'exception aujourd'hui ; la règle, c'est la paix. Un exemple de suspension d'armes tacite est survenu pendant la Commune de Paris, pour permettre aux habitants de Neuilly de quitter leurs demeures bombardées ; il s'agissait toutefois d'une guerre civile, et l'on comprend que le gouvernement français n'ait pas voulu conclure une convention formelle avec les insurgés de Paris.

688

L'*armistice* proprement dit et général, conclu pour un temps assez long, et destiné à préparer la paix, doit dans la règle être ratifié par le pouvoir suprême de l'état. Ce dernier peut cependant déléguer ses pouvoirs à un représentant diplomatique ou à un chef d'armée.

1. Déclar. de Bruxelles, 47-48. Les armistices ou trêves ne peuvent, de même que les traités de paix, être conclus que par le souverain ; les chefs de rang inférieur ne peuvent prendre sur eux de les signer ; exceptionnellement

cependant, et s'ils jouissent de pouvoirs indépendants, ils sont autorisés à conclure des suspensions d'armes d'une certaine durée, surtout lorsqu'ils se trouvent dans des contrées éloignées ou que la nécessité les y contraint. On donne quelquefois à ces suspensions d'armes le nom d'*armistices particuliers*, en opposition aux armistices généraux. Il est préférable cependant de n'appliquer le terme d'armistice qu'à l'acte par lequel les états belligérants conviennent de mettre fin aux opérations militaires tout entières, et non pas aux suspensions d'armes sur certains points donnés ou entre certains corps de troupes.

2. L'armistice est conclu soit pour une durée déterminée, — un certain nombre de semaines, mois ou années, ou jusqu'à un terme fixé, — soit pour une durée indéterminée, — jusqu'à dénonciation de la trêve.

689

Les suspensions d'armes locales et de courte durée, comme aussi les armistices dits particuliers, n'ont d'effets que dans le territoire désigné par la convention ou indiqué d'avance par les circonstances, et pour les troupes qui se trouvent ou se rendent sur le territoire, mais ils n'ont aucun effet pour les autres parties du théâtre de la guerre et les troupes qui s'y trouvent.

L'armistice général, par contre, est obligatoire sur tout le théâtre de la guerre et pour les états belligérants et leurs ressortissants.

1. Déclar. de Bruxelles, 47-48. Les suspensions d'armes particulières sont des mesures essentiellement *militaires;* l'armistice général est le fait de l'état souverain. Les effets des premières sont donc limités à une certaine étendue de territoire, par exemple, suspension d'un bombardement, d'une bataille ou d'une poursuite, fixation d'une ligne que l'ennemi ne pourra dépasser, etc. — L'armistice général s'applique à tout le territoire et à la pleine mer. Les hostilités sont suspendues partout où le pouvoir de l'état se fait sentir. La trêve générale n'est pas encore la paix, mais elle suspend complètement la guerre et constitue une préparation sérieuse à la paix.

690

Les commandants sont tenus d'annoncer aussi promptement que possible aux troupes la conclusion de l'armistice, et de faire cesser les hostilités. On ne pourra considérer comme une violation de l'armistice le fait que certains corps isolés viendraient à continuer de bonne foi la lutte malgré la suspension d'armes.

1. Déclar. de Bruxelles, 49. Il peut arriver que les troupes d'un des belligérants soient prévenues de la conclusion de l'armistice avant celles de l'en-

nemi. Les premières sont autorisées dans ce cas à prévenir leurs adversaires, qui pourront de leur côté examiner avec soin cette assertion avant d'y ajouter foi. Il faut en toute circonstance respecter la règle essentielle de la *bona fides*. Le général Clinchant, commandant en chef de l'armée française de l'Est, reçut avis de l'armistice général franco-allemand et suspendit la retraite de ses troupes, parce qu'il ignorait que son armée eût été exceptée de l'armistice; pendant ce temps, le général de Manteuffel put envelopper son adversaire et l'obliger à se réfugier en Suisse. (2 février 1871.)

691

Chaque partie est autorisée à faire pendant la suspension d'armes ou l'armistice, et sur le territoire qu'elle occupe, tout ce qu'elle aurait la faculté de faire en temps de paix, à l'exception des opérations militaires que l'ennemi pourrait empêcher si la lutte durait encore. Chacun des belligérants peut donc, en dehors du théâtre de la lutte, préparer de nouveaux armements et fortifier ses places ; mais ils ne sont pas autorisés à prendre dans un but offensif ou défensif, et sur le théâtre de la guerre, de nouvelles positions militaires, à opérer la retraite des troupes, à construire des nouveaux ouvrages dans la partie exposée au feu de l'ennemi, ou à relever les ouvrages abattus. Ils ne peuvent pas exciter à la révolte ou à la trahison les habitants du territoire occupé par l'ennemi.

1. Les suspensions d'armes et les armistices ont des effets essentiellement négatifs. Ils suspendent la guerre. On ne peut plus combattre; le feu doit cesser; toute attaque est interdite; on ne doit pas pénétrer plus avant dans le territoire ennemi. Il est plus difficile de déterminer si, ou dans quelles limites, on doit s'abstenir de toutes mesures défensives. Ces dernières font partie des opérations militaires; l'adversaire a le plus grand intérêt à s'y opposer; il le ferait, ou du moins chercherait à le faire, si la lutte n'était pas suspendue. L'armistice seul s'y oppose. Aussi l'ennemi doit-il s'abstenir de tous les actes de ce genre, car sans cela l'armistice, au lieu d'être une vraie suspension des hostilités, aurait pour but de favoriser un des belligérants au détriment de l'autre. Ainsi, par exemple, une des armées chercherait à occuper et peut-être à fortifier une position que l'adversaire eût défendue si la lutte eût continué; il n'y aurait pas réellement armistice; la lutte continuerait secrètement, et l'issue des batailles futures pourrait en dépendre. Ou bien lorsque la brèche a été ouverte dans une ville, et que l'assaut n'a été renvoyé qu'à cause de l'armistice, l'assiégé ne peut réparer la brèche ou construire de nouveaux ouvrages; l'assiégeant aurait dans ce cas le droit de se servir de son artillerie pour détruire ces constructions nouvelles. De même l'assiégé n'aura pas le droit de faire entrer dans la ville de nouvelles troupes que, sans l'armistice, l'assiégeant eût cherché à écarter. La suspension d'armes a cepen-

dant pour effet de fortifier les belligérants, en ce sens que tous deux se reposent de leurs fatigues. Aucune des deux parties n'est du reste empêchée de lever de nouvelles troupes, de les concentrer, de préparer des armements, pourvu que ce soit loin du théâtre de la guerre; car l'ennemi n'aurait pu s'y opposer si les hostilités eussent continué. Pour plus de détails, voir Vattel, III, § 245 et suiv.

2. Pour éviter les occasions de rencontre pendant la suspension d'armes ou l'armistice, on stipule quelquefois une zone neutre entre les deux armées. Celles-ci conservent, chacune sur le territoire qu'elle occupe, une plus grande liberté de mouvements en même temps que les frottements avec l'ennemi sont diminués. C'est ainsi que, par l'armistice de Versailles (28 janvier 1871), le terrain entre les forts et la place de Paris fut interdit aux deux armées. (Art. 3.)

692

Pendant l'armistice, les belligérants peuvent prendre possession des places que l'ennemi a abandonnées, mais non de celles qu'accidentellement il n'occupe ou ne garde pas.

1. Vattel, § 252. « C'est une hostilité que d'enlever à l'ennemi ce qu'il prétend retenir. »

693

La question de savoir si les habitants peuvent circuler librement entre les deux armées pendant l'armistice, dépend soit des circonstances dans lesquelles ce dernier a été conclu, soit de la décision des chefs militaires. La liberté de circuler se présume si l'armistice est général et a été conclu pour un temps suffisamment long.

1. L'armistice général et de longue durée a seul un caractère analogue à la paix; on doit donc dans le doute autoriser les relations entre les habitants des contrées occupées par les armées belligérantes. Des considérations militaires s'opposent en général à la reprise des relations entre les territoires occupés par les troupes ennemies, lorsqu'il s'agit d'une suspension d'armes ayant un but spécial, et après laquelle la continuation de la lutte est possible et le plus souvent probable. Après la capitulation de Paris, les individus porteurs d'un laisser-passer signé par les chefs d'état-major des deux armées furent seuls admis à circuler. Cette faculté ne fut même pendant les premiers jours, accordée qu'aux candidats à l'Assemblée nationale française et aux agents chargés du ravitaillement.

694

Lorsque le délai fixé pour la suspension d'armes expire sans

être renouvelé, sans conclusion d'un nouvel armistice ou sans traité de paix, les hostilités peuvent recommencer aussitôt après l'expiration du délai, sans qu'une dénonciation soit nécessaire.

1. La fixation d'un délai a pour but de restreindre la durée de la suspension d'armes ou de l'armistice. Ce délai écoulé, les effets de la convention tombent.

694 *bis*.

Lorsque la suspension d'armes ou l'armistice ont été conclus pour un temps indéterminé ou sans fixation de terme, il n'est pas interdit aux parties belligérantes de reprendre en tout temps les opérations militaires, sous la réserve toutefois de prévenir l'ennemi en temps utile.

1. Déclar. de Bruxelles 47. Le délai de dénonciation est souvent déterminé par la convention, laquelle doit naturellement être exécutée.

695

Lorsqu'une des parties ne respecte pas les conditions expresses ou tacites de la suspension d'armes ou de l'armistice, ou y contrevient, l'autre partie n'est plus tenue de se considérer comme liée par la convention.

1. Déclar. de Bruxelles 51. Cette règle résulte de la nature même des armistices; lorsqu'une partie se rend coupable d'actes d'hostilité pendant la trêve, elle rompt l'armistice; elle n'a pas le droit d'espérer que son adversaire maintienne les conventions dans leur intégrité. Cette règle peut sans doute donner lieu à des abus Il peut y avoir doute sur la question de savoir si telle ou telle mesure constitue une violation de l'armistice. Comme il n'y a pas de juge neutre dont la décision soit obligatoire pour les deux parties, celui qui désire renouveler les hostilités accusera parfois son adversaire de n'avoir pas respecté les conventions, afin de mieux déguiser sa mauvaise foi. L'opinion publique, seul juge en pareil cas, constate de quel côté se trouvent le bon droit et la loyauté.

2. L'art. 51 de la déclaration de Bruxelles donne à l'autre partie le droit de dénoncer de son côté l'armistice, naturellement sans tenir compte cette fois du délai de dénonciation précédemment convenu. Dans les précédentes éditions de cet ouvrage, il avait été déclaré que, dans ce cas, il n'y avait plus besoin d'une dénonciation, et que l'autre partie pouvait aussi reprendre immédiatement les hostilités.

696

La rupture de la suspension d'armes ou de l'armistice par un particulier agissant sans ordres de l'état, et dont les actes ne sont ni autorisés ni favorisés par les autorités militaires, donne seulement le droit de demander la punition des coupables et la réparation du dommage, mais non celui de reprendre immédiatement les hostilités.

1. Déclar. de Bruxelles 52. Lorsque les états et leurs armées son décidés à respecter en toute bonne foi l'armistice, il peut arriver que des particuliers, dans le but de rallumer la guerre, commettent des actes d'hostilité, pillent, fassent des prisonniers, mettent à mort des soldats isolés, etc. L'état n'est responsable des actes de ce genre que s'il les provoque, les tolère ou ne fait rien pour les prévenir. V. art. 466. Comme le rétablissement de la paix ou la continuation de la guerre et de ses maux peuvent dépendre de la fidélité avec laquelle la trêve sera observée, il y a lieu de sévir vigoureusement contre les perturbateurs. En ne faisant rien, en n'activant pas la répression, l'état devient complice; il rompt lui-même la trêve.

697

Les capitulations sont les conventions par lesquelles un corps de troupes, un navire de guerre ou une place forte se rendent à l'ennemi. Les capitulations peuvent avoir lieu conditionnellement et sous certaines réserves, par exemple, sous la condition que les troupes de renfort ne seront pas arrivées avant telle date, ou que la garnison pourra se retirer librement avec les honneurs de la guerre. Le droit international et l'honneur militaire exigent que ces dispositions soient respectées en toute bonne foi.

1. Déclarat. de Bruxelles 46. Les capitulations ont en général pour but d'éviter l'effusion du sang lorsque la résistance est devenue inutile. On indique à l'ennemi l'intention de capituler en arborant un drapeau blanc. Les négociations commencent immédiatement par l'entremise de parlementaires.

2. L'histoire nous rapporte malheureusement plusieurs cas où le vainqueur n'a pas respecté les conditions de la capitulation. Mais l'opinion publique a réprouvé, à toutes les époques, cette violation de la parole donnée. Il n'est pas facile de réprimer les abus de ce genre; c'est surtout en temps de guerre que se font sentir les imperfections et l'impuissance du droit international. V. Phillimore, III, § 122.

698

La capitulation sans conditions ne donne pas au vainqueur le droit de mettre à mort ceux qui ont capitulé. Il doit se borner à les faire prisonnniers.

1. Au moyen âge. ceux qui se rendaient à merci et à miséricorde n'étaient pas même sûrs de leur tête. Le droit international est devenu plus humain aujourd'hui, et l'on ne reconnaît plus le prétendu *jus vitæ ac necis*. V. art 568, 579, 584.

699

Le commandant des troupes qui menacent ou assiègent une ville, a le droit de faire insérer dans la capitulation des conditions relatives soit aux opérations militaires, soit à la personne ou aux biens des soldats de la garnison et des habitants. Mais il ne peut rien stipuler quant à la constitution politique et à l'administration de la place qui capitule.

1. Cette distinction repose sur le fait que les pouvoirs donnés aux chefs militaires les autorisent à faire ce qui leur paraît utile ou nécessaire pour la réussite de la guerre, mais ne leur donnent pas le droit de trancher les questions politiques. L'honneur et le crédit d'un état seraient gravement compromis, si les promesses politiques d'un général en chef n'étaient pas ratifiées par le gouvernement. Lord Bentinck promit, en 1814, de reconnaître la liberté et l'indépendance de Gênes; le gouvernement anglais sanctionna cependant quelques mois plus tard l'annexion de cette ville au royaume de Sardaigne. Phillimore, III, § 123. Discours de sir James Mackintosch contre cette violation de la parole donnée. Vattel. III, § 262.

2. Les nombreuses capitulations de la guerre franco-allemande de 1870-71 contiennent en général les conditions suivantes : 1° L'armée vaincue est prisonnière de guerre; 2° sont exceptés les officiers et fonctionnaires qui s'engagent sur l'honneur et par écrit à ne rien faire contre les intérêts allemands pendant la durée de la guerre; 3° remise de tout le matériel de guerre, et 5° de la place; 6° les médecins restent pour soigner les blessés. La capitulation de Sedan (2 septembre 1870, Staatsarchiv. 4095) a servi de type. La capitulation de Metz (27 octobre 1870) permettait aux soldats, après la remise de leurs armes, de conserver leurs havre-sacs, effets personnels et objets de campement, et aux officiers qui préféreraient la captivité à l'engagement d'honneur de ne pas prendre part à la lutte, d'emporter leur épée et ce qui leur appartenait en propre. Les conditions les plus favorables furent accordées à la garnison de Belfort, le 15 février 1871, après la conclusion de l'armistice général : « Art. 1. La garnison de Belfort quittera la place avec les honneurs

de la guerre, et conservera ses armes, ses bagages et le matériel de guerre appartenant à la troupe, ainsi que les archives militaires... Le matériel appartenant à la place sera « seul » remis. » — La reddition de Paris a été stipulée en même temps que l'armistice général entre les ministres des affaires étrangères des deux pays; elle a donc aussi un caractère politique plutôt qu'une portée exclusivement militaire.

9. — Fin de la guerre. — Conclusion de la paix.

700

La guerre peut prendre fin sans traité, par suite de la cessation des hostilités et de la reprise des relations pacifiques entre les belligérants.

Ceux-ci conservent les territoires qu'ils occupaient à la fin de la guerre.

1. Le moment auquel la guerre a cessé pour faire place à la paix, est incertain dans ce cas. Les relations pacifiques ne reprennent que lentement, comme le prouve la conduite de la Suède et de la Pologne, en 1716. La question qui avait amené la guerre n'est en général pas élucidée, et chaque partie conserve ses anciennes prétentions, à moins que la guerre elle-même n'ait vidé de fait le litige, ou que celui qui renonce à la lutte n'ait, par là même, reconnu les principes qui devront servir de base aux relations futures entre les deux états. Le *status quo ante bellum res sunt* subsiste tant qu'on ne conteste pas les modifications de fait survenues à la suite de la guerre. Pour tout le reste, le *status quo post bellum res fuerunt* demeure la règle.

701

La guerre peut finir par la soumission complète du vaincu au vainqueur. Si le vaincu continue à exister comme état indépendant, les conditions qui lui sont imposées forment le traité de paix. S'il perd son indépendance, on appliquera les principes posés plus haut sur l'extension du territoire ou sur la fusion des territoires de plusieurs états. La conquête n'a pour conséquence la création de droits nouveaux que s'il y a soumission ou traité de paix.

1. Voir plus haut, art. 287-28?.

702

Le vainqueur ne peut acquérir que des droits publics sur le territoire et les ressortissants de l'état vaincu.

1. Ce principe est la conséquence de l'idée même de l'état. Ce dernier n'a plus un pouvoir absolu sur gens et biens; il n'a que des droits publics, c'est-à-dire les droits que la Constitution lui donne. Les citoyens et leurs familles ont leur existence indépendante, et l'état ne peut disposer d'eux arbitrairement. L'église ne dépend pas non plus de l'état. On avait sur ce sujet d'autres idées dans l'antiquité, comme nous le prouve la formule de la *Deditio* chez les Romains: « *Rex interrogavit: Estisne vos legati oratoresque missi a populo Collatino, ut vos populumque Collatinum dederitis? Sumus. Estne populus Collatinus in sua potestate? Est. Deditisne vos populum Collatinum, urbem, agros, aquam, terminos, delubra, ustensilia divina humanaque omnia in meam populique Romani deditionem? Dedimus. At ego recipio.* » Tite-Live, I, 37. L'idée de l'état embrasse tout dans l'antiquité; elle est absolue. L'idée moderne de l'état est restreinte au droit public par opposition à l'église, au droit privé et aux libertés individuelles; elle est relative. V. Bluntschli, Théorie de l'état moderne, I, p. 60.

703

La guerre se termine dans la règle par un traité qui fixe les conditions et les bases nouvelles sur lesquelles doit reposer la paix.

1. Le traité de paix est l'acte international qui met fin à la guerre et rétablit la paix sur de nouvelles bases. La paix ne peut faire disparaître immédiatement les antipathies nationales et engendrer la confiance en l'ordre de choses qu'elle a créé, mais elle établit clairement la position et trace une limite certaine entre l'état de guerre et l'état de paix.

704

Le fait que le vainqueur était beaucoup plus puissant que le vaincu et l'inégalité des conditions de la lutte, n'entraînent pas la nullité du traité; la contrainte ou la violence envers le plénipotentiaire chargé par une des parties belligérantes de négocier la paix, ont par contre pour conséquence la nullité des engagements contractés par celui-ci.

1. V. l'art. 408.

705

. La constitution de chaque état décide à qui appartient le droit de conclure la paix. On présume en droit international que cette faculté appartient à la personne revêtue du plus haut pouvoir, en vertu de son droit de représenter l'état. Mais si cette personne ne peut, d'après la constitution, conclure la paix sans le consentement des chambres ou de tout autre corps politique, cette restriction doit être respectée en droit international; le traité ne sera valable et exécutoire que si la ratification est accordée ou si, par suite d'un changement de constitution, elle n'est plus requise. Cependant la bonne foi et le devoir de chercher à diminuer autant que possible les maux de la guerre exigent que les chefs des états ne fassent, n'ordonnent ou n'autorisent aucune démarche susceptible d'empêcher ou de rendre difficile la ratification du traité.

1. L'ouverture des négociations peut avoir lieu sur la demande d'un des belligérants, où sur celle d'une puissance neutre qui offre ses bons offices ou sa médiation. Art. 483 et suiv. Les belligérants peuvent même, dans ce dernier cas, conclure directement la paix, pour éviter que le médiateur n'ait un prétexte de s'immiscer plus tard dans leurs affaires.

2. Un prince que la guerre a forcé de quitter son pays et qui, en fait, ne possède plus aucun pouvoir, n'a plus le droit de représenter l'état; il ne pourra donc participer aux négociations du traité de paix qu'en ce qui concerne ses droits dynastiques ou ses prétentions à être rétabli sur le trône. Art. 118. Il pourra être désirable ou utile pour le vainqueur de s'entendre avec le prince détrôné pour éviter des complications ultérieures; mais le rétablissement de la paix ne dépend nullement de la renonciation de ce prince à ses droits. Il en serait de même des prétentions d'un gouvernement républicain que la guerre aurait renversé.

3. Dans les monarchies, on confère en général à la couronne le droit de faire la paix, à condition cependant que les dispositions du traité qui imposeraient des charges au pays ou modifieraient la constitution et les lois, ne seront exécutoires que si elles ont été ratifiées par les chambres. D'après le droit public fédéral des États-Unis, le traité de paix est valable s'il a été accepté par le président et ratifié par le sénat (et non par les deux chambres du congrès). En Suisse, le traité est exécutoire sur un vote affirmatif de l'Assemblée fédérale. En Allemagne, l'Empereur a exceptionnellement le droit de conclure la paix, mais si le traité règle des matières qui sont du ressort de la législation de l'empire, il faut l'assentiment du conseil fédéral et la ratification du Reichstag (art. 11 de la constit. de l'empire). En France, la loi constitut. du 16 juillet 1875, art. 8, oblige expressément le Président à soumettre les traités de paix aux deux Chambres.

705 *bis*.

Les préliminaires de paix, qui servent de base à la paix définitive et en déterminent les stipulations essentielles, reposent sur les mêmes conditions et ont, dans la limite de ce qu'ils renferment, les mêmes effets que les traités mêmes par lesquels ils seront remplacés.

1. Il faut souvent de longs pourparlers et de nombreux travaux préparatoires avant que le traité définitif puisse être signé. Les préliminaires de paix ne contiennent que les dispositions principales, et assurent immédiatement le rétablissement des relations pacifiques. C'est ainsi que les préliminaires de Nicolsbourg (26 juillet 1866), précédèrent la paix de Prague (23 août 1866), par laquelle se termina la guerre entre l'Autriche et la Prusse. De même les préliminaires de Versailles (26 février 1871), contiennent les bases de la paix signée à Francfort le 10 mai suivant entre la France et l'Allemagne. Les préliminaires de San Stefano entre la Russie et la Turquie (3 mars 1878) ont préparé la paix européenne de Berlin (13 juillet 1878) mais ont eu le caractère de paix définitive pour autant que le congrès de Berlin n'en a pas évoqué devant lui les stipulations comme étant de la compétence de l'Europe.

2. Les préliminaires de Versailles du 26 février 1871 contiennent les dispositions suivantes, qui méritent d'être signalées : « Art. 4. Les troupes allemandes s'abstiendront dans les départements occupés, de réquisitions soit en argent soit en nature. L'entretien des troupes allemandes restées en France sera par contre à la charge du gouvernement français, et cela conformément aux dispositions arrêtées avec l'intendance militaire allemande. — Art. 8. Après la conclusion de la paix, l'administration des départements qui doivent encore rester occupés par les troupes allemandes sera remise aux autorités françaises. Toutefois ces dernières seront tenues de se conformer aux ordres que les commandants des troupes allemandes croiront devoir donner dans l'intérêt de la sûreté, de l'entretien et de la répartition de leurs troupes. »

706

Lorsqu'on cède par le traité de paix une partie du territoire, cette cession est valable en droit international, lors même que la constitution de l'état cédant interdirait cet acte, pourvu que l'état cédant ne continue pas sa résistance, exécute la paix et laisse s'effectuer la prise de possession par l'ennemi.

1. Les constitutions d'un grand nombre d'états déclarent le territoire un, indivisible et inaliénable, et interdisent la cession de parties du territoire. Si les gouvernements et les chambres voulaient respecter cette règle d'une ma-

nière absolue, la paix serait souvent impossible, parce que le vainqueur ne voudrait pas renoncer à ses prétentions et que le vaincu ne pourrait y faire droit. La guerre devrait donc continuer jusqu'à l'anéantissement complet de l'un des belligérants. On aboutirait ainsi, non pas à porter atteinte à l'une des dispositions constitutionnelles, mais à entraîner l'état et la constitution entière dans une ruine commune Les gouvernements sont donc parfois forcés d'autoriser la cession, malgré ces scrupules constitutionnels ; le droit international reconnaît la *nécessité* de cette mesure; il doit donc l'accepter, dans l'intérêt de la cessation de la guerre et du rétablissement de la paix.

2. Pour les conditions de la cession, voir art. 286.

707

L'état acquéreur obtient par le fait de la cession tous les droits de l'état cédant, mais ces droits seulement.

Les droits constitutionnels des habitants du pays ne sont pas abrogés par la cession; ils ne subissent de modifications que pour autant que l'union à un nouvel état l'exige. Pour tout le reste, l'ancien droit public est présumé rester en vigueur.

1. V. art. 701, 702. Le changement de gouvernement et l'annexion d'un territoire sont des événements si importants qu'ils entraînent généralement des modifications constitutionnelles profondes et souvent incalculables. La transition est toujours difficile, et il est presque impossible de ne pas remettre provisoirement des pouvoirs dictatoriaux à l'état acquéreur. Le droit international se borne à poser le principe que le droit public en vigueur avant la cession (l'organisation des communes et corporations, les fonctions publiques, les libertés politiques, les tribunaux) ne sera pas abrogé par le seul fait de l'annexion, mais qu'il restera au contraire en vigueur pour autant que l'unité de l'état et les necessités politiques le permettront La conservation de l'ancien droit public se présume ; son abrogation totale ou partielle devra reposer sur un acte spécial émanant du nouveau pouvoir.—Comme exemple de transformation du droit public d'une province sous une dictature provisoire, on peut citer la cession de l'Alsace-Lorraine par la France à l'Allemagne et les efforts tentés pour faire de cette province un pays impérial allemand.

708

Le traité de paix met également fin au litige pendant entre les états belligérants. Tous actes d'hostilité sont interdits après la conclusion du traité; les lois de la guerre ne sont plus applicables, et les lois en vigueur en temps de paix reprennent leur cours régulier.

1. La paix met fin au procès de droit public qui a provoqué la guerre, lors

même que le traité ne trancherait pas expressément la question. Le fait dont on avait lieu de se plaindre ne peut devenir une seconde fois la cause d'une nouvelle guerre. (Art. 709, 713, Wheaton, Intern. Law, § 544.)

2. Les lois de la guerre cessent aussitôt d'être applicables, en ce sens que tous actes d'hostilité sont interdits. Mais on ne peut effacer en un jour tous les effets de la guerre. Lorsque l'armée se trouve en pays ennemi au moment de la conclusion de la paix, le retrait des troupes exige un certain temps, et il ne leur est pas défendu de pourvoir à leur sûreté. Il y a donc ici aussi des mesures de transition à prendre. Le droit international exige, dans toutes les circonstances et sous tous les rapports, que la paix soit exécutée avec la plus entière bonne foi. (V. art. 705 bis, Rem. 2.)

709

Lorsque certains corps de troupes ont commis des actes d'hostilité après la conclusion de la paix, on doit, dans les limites du possible, chercher à rétablir les choses dans leur état antérieur ou dédommager les intéressés, même lorsque ces troupes ont agi de bonne foi et n'avaient pas encore connaissance de la conclusion de la paix.

1. La paix est obligatoire pour les états belligérants, et par conséquent aussi pour les armées et les citoyens de ces états. Hugo Grotius, III, 20, § 32 : *Est enim pax actus civitatis pro toto et pro partibus.* Si donc certains corps de troupes, ignorant la conclusion de la paix, s'emparent d'une ville ou d'une forteresse, ils devront les évacuer. Les conseils des prises devront également libérer les navires capturés dans les mêmes circonstances.

710

A la conclusion de la paix se rattache en général, et à moins de réserves spéciales, une amnistie, c'est-à-dire qu'aucune poursuite ne sera plus admise à l'occasion des dommages causés pendant la guerre par les ressortissants d'un des états belligérants aux ressortissants de l'autre.

1. L'*amnistie* est nécessaire pour consolider et affermir la paix. Si l'on permettait de continuer la lutte devant les tribunaux, on pourrait toujours craindre que les parties n'eussent de nouveau recours aux armes, que la guerre ne recommençât avec toutes ses horreurs. Les demandes seraient, il est vrai, dirigées contre certaines personnes qu'on accuserait d'avoir causé un préjudice pécuniaire ou commis un délit; mais derrière ces personnes se trouverait toujours l'état pour lequel elles ont combattu Plus la guerre aurait été violente, plus aussi ces plaintes seraient nombreuses. L'amnistie jette le manteau de l'oubli sur ces luttes et sur ces plaintes. Elle est expressément réservée

dans beaucoup de traités; elle est sous-entendue dans d'autres. Ex.: congrès de Vienne de 1815, art. XI. « Amnistie générale en Pologne. Il y aura amnistie « pleine, générale et particulière, en faveur de tous les individus, de quelque « rang, sexe ou condition qu'ils puissent être. » — Art. XXII. « Amnistie gé- « nérale en Saxe. Aucun individu domicilié dans les provinces qui se trouvent « sous la domination de S. M. le roi de Saxe ne pourra, non plus qu'aucun « individu domicilié dans celles qui passent par le présent traité sous la domi- « nation de S. M. le roi de Prusse, être frappé dans sa personne, dans ses « biens, pensions et revenus de tout genre; dans son rang et ses dignités, ni « poursuivi, ni recherché en aucune façon quelconque pour aucune part qu'il « ait pu politiquement ou militairement prendre aux événements qui ont eu « lieu depuis le commencement de la guerre terminée par la paix conclue à « Paris le 30 mai 1814. »

2. Les amnisties qui ont pour effet de restreindre d'une manière notable l'application des règles du droit commun sont la conséquence du principe que la guerre est un fait exceptionnel et que la paix est un besoin pour tous. On ne devra donc pas étendre l'amnistie aux plaintes ou demandes qui ne se rattachent pas à la guerre, et dont l'admission ne compromet point la consolidation de la paix. Rentrent dans cette catégorie :

a). Les actions civiles résultant de contrats privés, par exemple, les conventions conclues pendant la guerre pour la livraison d'armes ou de marchandises, les prêts d'argent, le rachat de prisonniers ;

b). Les actions civiles résultant de conventions conclues avant la guerre;

c). Les actions civiles ou pénales dont la cause est indépendante de la guerre ou des opérations militaires, et qui ne résultent pas d'actes d'hostilité provoqués par la guerre;

V. Wheaton, Intern. Law, § 544, *Heffter*, §§ 180 et 181.

711

L'amnistie comprend dans la règle tous les actes coupables, blessures, homicides, violences, pillages, atteintes à la propriété, — commis par des soldats pendant la guerre, et qui n'ont pas été réprimés conformément aux lois militaires avant la conclusion de la paix.

1. L'ordre public peut souffrir de ce que les coupables comptent sur l'amnistie future. Les particuliers n'ont presque pas d'autre garantie que celles offertes par la discipline militaire et les conseils de guerre. La peine prononcée par les conseils de guerre n'est pas supprimée par la conclusion de la paix. L'amnistie s'étend aussi en général aux personnes qui, sans faire partie de l'armée, ont commis des actes coupables, surexcitées par le fanastime et l'esprit de parti.

712

L'amnistie ne sera pas applicable aux particuliers ou soldats

qui auront commis pendant la guerre des actes que ne tolèrent ou n'excusent point les lois ou usages de la guerre, pourvu toutefois que l'état considère ces actes comme des crimes communs et autorise les poursuites contre ses ressortissants.

1. L'amnistie s'étend dans la pratique beaucoup plus loin que sa cause ne l'exigerait. Il n'existe pas en droit de motif de ne pas punir le vol ou l'incendie, lorsque l'état auquel les criminels appartiennent les déclare non excusables, et reconnaît qu'en punissant les coupables on ne compromet en aucune façon la paix. Cette extension insolite de l'amnistie s'explique en partie par la théorie erronée que la guerre est la négation de tous les droits de l'ennemi, et que les belligérants retournent au soi-disant état de nature. Aujourd'hui le droit international reconnaît que le droit subsiste malgré la guerre ; on devrait donc pourvoir plus efficacement à la répression des crimes communs, et protéger avec plus de soin la personne et les biens des citoyens.

713

L'amnistie ne s'étend pas aux dommages ou délits antérieurs à la guerre et étrangers à la cause de la guerre, ni aux délits commis pendant la guerre sur territoire neutre par les ressortissants d'un des états belligérants au préjudice de ceux de l'autre.

1. Dans le premier cas, les auteurs n'ont pas pour excuse la surexitation bien naturelle provoquée par la guerre. S'il a fallu, par suite de l'ouverture des hostilités, suspendre les poursuites contre les voleurs, les escrocs ou les assassins, on pourra toujours les reprendre après la conclusion de la paix.

2. Dans le second cas, les auteurs peuvent alléguer comme circonstance atténuante qu'ils ont été poussés par un excès de zèle patriotique. Mais l'état neutre, qui ne peut tolérer aucun acte de violence sur son territoire, poursuivra avec raison les coupables malgré l'amnistie, parce qu'ils n'ont pas respecté chez lui l'ordre public.

714

Tous les anciens différends sont écartés par la conclusion de la paix, et toutes les anciennes offenses sont oubliées. Une guerre nouvelle ne peut être provoquée que par des causes nouvelles.

1. Art. 708.

715

L'état de possession au moment de la conclusion de la paix est, à moins de dispositions contraires, considéré comme la base du

nouvel ordre public engendré par la paix. Chacun conserve la souveraineté du territoire qu'il occupe.

1. Le traité peut aussi établir la paix sur d'autres bases que l'état de possession On rétablit souvent les choses telles qu'elles existaient avant la guerre; c'est ce qu'on nomme le *status quo ante bellum* (sc. *res fuerunt*). Si l'on ne procède pas ainsi, on prend alors pour base le *status quo bellum res reliquit*. On donne aussi à ce principe le nom d'*uti possidetis*, en réminiscence de l'interdit donné par le préteur romain au possesseur d'un fonds pour se défendre contre tout trouble apporté à sa possession. Ce terme est incorrect, parce qu'il ne s'agit pas ici de la possession du droit privé, mais de la souveraineté territoriale, et ensuite parce que l'interdit romain ne protège que la possession (c'est un *interdictum retinendæ possessionis*), tandis que le traité de paix ne règle pas seulement la question de possession, mais pose les bases nouvelles et définitives sur lesquelles doit reposer la paix. La paix seule accorde la sanction du droit à la conquête ou à l'annexion violente. (Art. 50 et 545.)

716

Les prisonniers de guerre sont libres dès l'instant de la conclusion de la paix, sous réserve des mesures nécessaires pour régulariser leur mise en liberté, ainsi que le paiement de leurs dettes.

1. Art. 593 et suiv. Il pourrait être dangereux de mettre les prisonniers en liberté, sans les astreindre à une certaine discipline; il est donc nécessaire de ne les reconduire dans leur patrie que sous la surveillance des autorités militaires.

717

A partir de la conclusion de la paix, il ne peut plus être prélevé de contributions de guerre ou ordonné de réquisitions sur le territoire ennemi. Le paiement des contributions arriérées ne peut être exigé.

1. La paix a pour conséquence nécessaire d'interdire toute application des lois de la guerre. — Si la contribution avait été ordonnée avant que les chefs eussent connaissance de la paix, ils devront restituer les sommes perçues et rembourser la valeur des objets livrés en nature. V. art. 705 *bis*, Rem. 2.

718

Les conventions qui avaient été suspendues pendant la guerre rentrent en vigueur de plein droit, à moins qu'elles n'aient été

modifiées par le traité de paix, ou qu'elles ne concernent des choses que la guerre a anéanties ou modifiées.

1. Voir l'art. 538. Quelques publicistes admettent que les traités antérieurs ne rentrent en vigueur que s'ils ont été confirmés par le traité de paix. Cette opinion se rattache étroitement à la vieille erreur que la guerre supprime et abroge toutes les conventions antérieures conclues entre les états. Mais la paix n'inaugure pas un droit et des rapports entièrement nouveaux; elle n'est qu'un anneau dans la chaîne de l'histoire. La paix n'est pas la source originelle des droits; elle constitue une phase du développement du droit existant entre les deux pays. Les relations interrompues un moment pendant la guerre recommencent donc au rétablissement de la paix.

2. Si le traité de paix traite du renouvellement des traités antérieurs ou les modifie, les dispositions du traité feront loi. Il ne pourra s'élever de doutes que si le traité de paix garde le silence à cet égard. Des difficultés pourront facilement en résulter, parce qu'un des contractants interprétera ce silence autrement que son adversaire. Un conflit célèbre s'éleva, par exemple, entre l'Angleterre et les États-Unis de l'Amérique du Nord, au sujet de la pêche côtière dans les eaux anglaises de la côte américaine. Par le traité de 1783, l'Angleterre avait accordé aux pêcheurs des États-Unis le droit d'exercer leur profession sur les côtes anglaises de l'Amérique au même titre que les pêcheurs anglais, et de se servir dans ce but des golfes et des baies encore inoccupés Ce traité avait été passé sous silence à la paix de Gand en 1814. Le gouvernement anglais affirmait que cette concession, qui constituait de sa nature un privilège, avait été abrogée par la guerre, et qu'elle n'avait pas été renouvelée à la conclusion de la paix. Le gouvernement des États-Unis soutenait de son côté que le traité s'était borné à reconnaître d'anciens droits existants, et n'avait pas créé un droit singulier; que ces droits n'étaient donc pas tombes par suite de la guerre, et qu'au contraire, le retablissement de la paix les faisait rentrer pleinement en vigueur. Le conflit se termina en 1818 par un traité par lequel l'Angleterre accorda aux pêcheurs des États-Unis le droit de pêcher dans certaines parties déterminées des côtes anglaises. Pour les détails, voir Wheaton, Intern. Law, § 269-274.

3. Pour que les traités antérieurs soient définitivement abrogés, il faut :

a). Que leur contenu soit incompatible avec les dispositions du traité de paix. Exemple : Les anciens traités relatifs à la délimitation des deux états restent en vigueur pour autant que le traité n'a pas modifié la frontière; ils sont abrogés là où la frontière ne reste plus la même.

b). Que l'ancien traité n'ait pas seulement été suspendu par la guerre. mais qu'il ait été nécessairement abrogé par elle. Exemple : les traités d'alliance entre les belligérants sont forcément abrogés par la guerre Il faut un nouveau traité qui reproduise les dispositions de l'ancien ; le rétablissement de la paix ne fait pas revivre l'alliance.

Heffter, traduction Bergson, p. 344, ajoute : « L'ouverture des hostilités « rend douteuses toutes les conventions dont l'exécution future dépendait des « parties contractantes. »

Je ne comprends pas quel motif a guidé Heffter; les conventions restent obligatoires, même lorsqu'un des contractants change d'opinion. L'état A, par

exemple, a conclu avec l'état B un traité pour la construction en commun d'un pont ou d'un chemin de fer; avant l'achèvement ou le commencement des travaux, la guerre éclate entre les deux états : le traité n'est pas exécuté pendant la guerre, mais rien ne s'oppose à son exécution une fois la paix rétablie. Il pourra seulement y avoir lieu de prolonger le délai.

719

Si l'on promet par le traité de paix de restituer le territoire occupé pendant la guerre, on présume que la volonté des contractants a été de rétablir les droits de souveraineté tels qu'ils existaient avant l'occupation ennemie, et de rendre le pays dans l'état où il se trouvait au moment de la conclusion de la paix.

1. La prise de possession du territoire ennemi avait eu pour conséquence non de détruire, mais seulement de suspendre les droits de souveraineté et de les mettre en question. La paix les remet en vigueur; ce n'est pas une nouvelle souveraineté; l'état reprend possession de son ancien territoire; les anciens droits constitutionnels doivent être respectés. Mais le rétablissement complet de l'ancien état de fait est impossible; il faut accepter les résultats de la guerre et les modifications qu'elle entraîne.

720

L'état n'est pas tenu de payer des dédommagements pour les dégâts causés pendant la guerre ou pendant l'occupation du territoire ennemi; mais tous les dégâts ultérieurs son interdits. Il n'a pas à rembourser les contributions ou revenus perçus par les autorités militaires pendant l'occupation; mais, une fois la paix conclue, les caisses publiques ne peuvent plus être saisies par l'occupant, et doivent être remises aux autorités régulières.

1. Voir les art. 644 et suiv., 662, rem. et 705 *bis*.

721

Les dépenses faites par l'occupant ne lui seront point remboursées, à moins de réserves spéciales dans le traité de paix.

L'occupant peut emporter par contre ce qu'il a établi à ses frais, et rétablir les choses dans l'état où elles se trouvaient antérieurement.

1. Lorsque l'occupant a fait des constructions, par exemple, bâti un hôpital, fortifié une ville, réparé les anciens ouvrages de défense, etc., il ne peut de-

mander d'être remboursé de ses dépenses. Il a agi en vertu des droits que la guerre lui accordait, et les demandes en dédommagement pour les pertes subies pendant la guerre ne sont pas admissibles en temps de paix. Le traité peut naturellement contenir d'autres dispositions.

722

Si l'on stipule simplement la restitution d'un territoire il y aura lieu de restituer les archives, actes et documents relatifs à ce territoire, même s'ils ont été, dans l'intervalle, emportés par le vainqueur.

1. Les archives sont, comme les actes relatifs à une maison, un accessoire du territoire. Le vainqueur devra les rendre, même s'il les avait emportées ; les archives sont trop intimement liées au territoire, trop indispensables à l'administration du pays, pour qu'il puisse en être autrement.

723

La restitution des autres objets pris sur l'ennemi, même des collections scientifiques ou artistiques et des œuvres d'art enlevées avant la conclusion de la paix, n'est pas due de plein droit et doit être expressément stipulée.

1. V. l'art. 650.

724

L'exécution du traité de paix doit commencer immédiatement, c'est-à-dire aussi promptement que les circonstances le permettent, et s'opérer de bonne foi.

1. Le traité n'est parfait qu'après l'échange des ratifications. L'exécution ne peut donc en être exigée qu'à partir de cette date. Mais les hostilités cessent déjà, dans la règle, plusieurs semaines auparavant, parce qu'on conclut, en général, un armistice pour procéder aux négociations.

2. Le traité fixe souvent un délai pour l'exécution du traité, par exemple pour l'évacuation du territoire.

3 La règle est d'exécuter aussi rapidement que possible les conditions du traité, afin de mettre un terme aux maux de la guerre et de rétablir promptement l'état normal.

725

Lorsque le traité de paix est violé avant d'avoir été exécuté, soit parce que les hostilités ont recommencé, soit parce que l'exé-

cution du traité est refusée ou empêchée, soit parce qu'il est commis des actes en contradiction manifeste avec le traité, — l'autre partie a le droit de continuer la guerre et d'agir comme s'il n'était pas intervenu de traité. L'impossibilité d'exécuter les conditions de la paix ne constitue pas la rupture du traité.

1. On distingue, en droit international, la *rupture de la paix* et la violation des droits reconnus et accordés par le traité. La rupture de la paix ne peut survenir que dans les premiers temps après la conclusion du traité, et alors que les deux parties ne considèrent pas encore la paix comme entièrement rétablie. Toute rupture de la paix, pendant l'époque de transition entre la paix et la guerre, compromet la paix future, et autorise la partie lésée à considérer la paix comme nulle et non avenue; elle pourra donc continuer la guerre jusqu'à ce qu'elle obtienne une paix définitive et respectée. Il n'y a plus rupture de la paix, dans le sens strict de ce terme, lorsque les dispositions du traité ne sont pas exécutées, mais que la guerre ne recommence pas. Ex. : la paix de Zurich, en 1859, entre la France, l'Autriche et l'Italie. Cependant les plaintes qu'excite la non observation du traité peuvent, par leur persistance entraîner de nouvelles et dangereuses complications.

2. La violation des droits accordés par le traité de paix diffère de la rupture de la paix; elle doit être traitée comme toutes les violations de conventions et pourra, suivant les circonstances, provoquer une nouvelle guerre.

3. Le principe *ultra posse nemo tenetur* doit aussi s'appliquer à l'inexécution des divers articles d'un traité. Ainsi le traité de Prague, conclu en 1866 entre la Prusse et l'Autriche, attribue une « existence indépendante » à la confédération des états de l'Allemagne du Sud; on ne pouvait cependant pas contraindre ces états à former une « confédération indépendante, » puisque cette contrainte n'existe pas en droit international. Il était donc impossible d'exécuter, sur ce point, le traité de Prague, et on ne saurait cependant parler d'une violation de ce traité.

726

Le traité de paix forme un tout. La non-observation d'une des dispositions du traité entraîne la rupture de la paix, à moins de dispositions contraires dans le traité.

1. V. Wheaton, Intern. law, § 550. Le traité de paix peut disposer que les autres articles doivent rester en vigueur, lors même que l'un d'entre eux ne serait pas exécuté.

10. — Droit de postliminie.

727

Les territoires, les populations et les personnes ou choses qui étaient tombés pendant la guerre au pouvoir de l'ennemi, peuvent en être affranchis sans traité de paix et les droits antérieurs être rétablis comme s'ils n'avaient pas cessé d'être en vigueur. Ce rétablissement de l'ordre de choses renversé par la guerre, porte le nom de postliminie.

1. L'expression de *postliminie* vient du droit romain, mais elle avait alors un tout autre sens et reposait sur des bases entièrement différentes. Les Romains admettaient que le citoyen romain fait prisonnier par l'ennemi perdait, pour la durée de sa captivité, sa liberté et ses droits civils et politiques, mais qu'il les recouvrait dès qu'il parvenait à s'évader. Ils admettaient, dans ce cas, que le Romain n'avait jamais été prisonnier et avait conservé ses droits sans interruption et ils donnaient à ce droit fictif le nom de *postliminium*. § 5. *I. quib. mod. jus potest. solv.* I, 12. « *Dictum autem postliminium a limine et post,* « *ut eum qui ab hostibus captus in fines nostros postea pervenit postlimini reversum recte dicimus ; nam limina sicut in dominibus finem quemdam faciunt, sic* « *et imperii finem limen esse veteres voluerunt.* » Le postliminium du droit civil romain a disparu avec l'esclavage des prisonniers de guerre; ceux-ci ne perdent plus leurs droits individuels; il n'y a donc plus lieu de les leur rendre.

2. Le droit de postliminie moderne a un caractère essentiellement public, bien qu'il ait aussi une portée en droit privé; il ne repose point sur l'abrogation des droits qu'il est appelé à reconstruire. L'exercice de ces droits est suspendu pendant la guerre, rien de plus.

728

Lorsque l'ennemi a abandonné librement le territoire de son adversaire, ou lorsqu'il est contraint de se retirer devant des forces supérieures, les lois de la guerre ne sont plus applicables à ce territoire, et l'ancien état de choses est rétabli de plein droit. L'état dont ce territoire faisait précédemment partie, recouvre tous ses droits et toutes ses obligations.

1. Les droits de l'ennemi sur le territoire qu'il occupe n'ont d'autre base que cette occupation elle-même (art. 540 et suiv.). Si donc l'ennemi cesse d'oc-

cuper le territoire, l'espèce de souveraineté que lui accordaient les lois de la guerre cesse en même temps. Si la constitution du pays a été suspendue, elle rentre en vigueur de plein droit. Les obstacles qui s'opposaient à l'exercice des droits de souveraineté sur le territoire occupé par l'ennemi, tombent d'eux-mêmes.

729

Lorsque l'ennemi est expulsé par une puissance tierce qui n'est ni souveraine ni alliée du souverain de la contrée libérée, le rétablissement du gouvernement et de la constitution antérieurs ne sera pas la conséquence nécessaire de l'expulsion des ennemis. La puissance libératrice acquiert au contraire le droit de prendre part aux négociations qui règleront le sort du pays affranchi. Il va sans dire que le libérateur ne pourra disposer de ce pays à son gré et d'une manière définitive, sans tenir compte de la volonté des populations.

1. Si l'on voulait prendre pour base absolue les principes admis en droit civil, la puissance tierce devrait évidemment remettre la contrée qu'elle a affranchie à l'état qui en était précédemment souverain : celui qui reprend à un brigand la chose que celui-ci m'a volée, est tenu de me restituer cette chose. Mais on ne peut procéder ici par analogie, parce qu'il s'agit de questions rentrant dans le domaine du droit public et de la politique. L'état qui n'a plus le pouvoir de défendre ou de reprendre son territoire, ne possède pas des droits stables et évidents sur ce territoire; car on ne gouverne un peuple et un territoire que si l'on peut y exercer l'autorité. En outre, la puissance tierce qui, à force de luttes et de sacrifices, a réussi à repousser l'ennemi, a un droit naturel à ce que, dans la nouvelle organisation du pays, il soit tenu compte de ses propres intérêts. A supposer même qu'elle n'eût pas voulu faire de conquête, on ne peut pas présumer qu'elle ait combattu uniquement en vue de défendre les intérêts des tiers. Il faut donc, en équité, tenir compte des divers intérêts et des divers droits du libérateur et du pays affranchi. Exemple : les négociations entre la Prusse et le duc Frédéric d'Augustenbourg, au sujet des duchés de Schleswig et de Holstein, 1865-1866, après que ces duchés eurent été franchis par la Prusse de la domination danoise. V. Heffter § 188 et les débats du Parlement anglais (17 avril 1815) sur la restauration de la république génoise. Calvo II, 768.

730

Lorsqu'un peuple a repoussé les ennemis sans le concours du gouvernement renversé ou des alliés de ce gouvernement, ce dernier ne peut recouvrer ses droits de souveraineté sans l'assentiment de la population.

1. L'expulsion des ennemis par le peuple lui-même démontre la force de la nation et l'impuissance du gouvernement. Comme le droit public est et doit être avant tout l'expression des forces politiques existant au sein du peuple, ce peuple a le droit de se donner une constitution nouvelle en corrélation avec l'ordre de choses nouveau créé par l'expulsion des ennemis; il n'est pas forcé de se laisser replacer sans autre forme de procès sous l'empire de son ancien gouvernement *légitime*, dont il a constaté l'impuissance pendant la lutte. Les peuples, dans leur zèle pour le rétablissement de leur ancienne dynastie, ne prennent pas toujours, dans ces moments critiques, toutes les mesures de prudence nécessaires. L'histoire de 1813 et de 1815, en Espagne, en Italie et en Allemagne, alors que les peuples s'étaient soulevés de toutes parts contre la suprématie napoléonienne, prouve la justesse de cette remarque.

731

Lorsque l'ennemi ne s'est pas borné à exercer les pouvoirs que les lois de la guerre lui accordaient, mais s'est attribué le gouvernement du pays, sans toutefois qu'un traité ait reconnu et sanctionné cet état de fait, on pourra, après l'expulsion de l'usurpateur ennemi, rétablir l'ordre de choses antérieur; mais on devra, dans une certaine mesure, tenir compte des actes du gouvernement intérimaire.

Tous les actes administratifs ou judiciaires qui n'ont d'importance qu'en droit privé, restent valables.

Les actes de l'ennemi dont le but a été de changer la constitution du pays et dont le caractère est essentiellement politique, pourront par contre être déclarés sans effet par le gouvernement restauré.

1. On doit tenir compte ici de la distinction entre les actes politiques et les actes de simple administration. Le gouvernement politique du pays appartient, par intérim, à l'état qui s'est emparé du territoire pendant la guerre; le gouvernement restauré, — qui peut avoir des principes et des tendances politiques diamétralement opposés, — n'est point lié par les déclarations politiques de son adversaire : la politique change en même temps que le gouvernement.

2. Les actes administratifs sans importance politique restent, en général, valables, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les actes purement administratifs (finances, instruction publique, agriculture, commerce) et les actes judiciaires (jugements civils et criminels). Comme les lois de la guerre autorisaient le gouvernement intérimaire à régler les questions d'administration, et qu'en outre toutes les affaires de détail doivent être liquidées, pour ne pas laisser en souffrance les intérêts du public, on doit, sur ce point, reconnaître les faits accomplis. En effet, les pouvoirs de l'état n'ont pas cessé de fonctionner, et les affaires courantes administratives sont généralement indépen-

dantes de la politique. Si l'on voulait casser tous les jugements rendus dans l'intervalle par les tribunaux dont l'ennemi a modifié la composition, ou annuler les décisions des anciens employé de la police ou des finances, on méconnaîtrait les besoins les plus intimes du pays et l'on amènerait des complications inextricables dans une foule de domaines.

732

Le gouvernement restauré n'est pas tenu de reconnaître l'aliénation des domaines ou des revenus de l'état opérée par le gouvernement intérimaire, ou les dettes contractées par ce dernier pour compte du pays occupé; il pourra revendiquer les biens aliénés et refuser le remboursement des dettes.

1. Le vainqueur, en occupant un territoire, n'en devient pas souverain; il exerce la souveraineté dans les limites exigées par les opérations militaires. Le gouvernement intérimaire est donc essentiellement provisoire; il ne peut représenter définitivement le pays. Il n'aura, en conséquence, pas le droit d'aliéner les domaines de l'état ou de contracter des dettes au nom du pays. Le gouvernement restauré pourra revendiquer ces biens et refuser de reconnaître et de payer ces dettes. Bien que ces actes rentrent dans l'administration *financière* du gouvernement intérimaire, ils ont cependant un caractère éminemment politique; le gouvernement restauré ne sera donc nullement obligé d'accepter les actes de ce genre.

733

Si la conquête est sanctionnée par la reconnaissance en temps de paix, l'aliénation des domaines de l'état et les emprunts contractés au nom du pays conquis sont valables et réguliers. Si l'ancien gouvernement vient à être restauré dans une guerre postérieure, il n'aura plus le droit de prononcer la nullité de ces mesures.

1. Il ne peut être question du droit de postliminie que dans les cas prévus à l'art. 732; ceux de l'art. 733 ne sauraient être rangés sous cette rubrique. Dans les premiers, il est certain que les faits survenus pendant la guerre n'ont pas eu pour conséquence le renversement de l'ancien ordre de choses: l'autorité du gouvernement régulier a été suspendue quelque temps, et rien de plus. Dans le cas de l'art. 733, par contre, un ordre de choses légal et entièrement nouveau a pris naissance; on ne saurait admettre, plus tard, la fiction que cet ordre de choses n'a jamais existé. Lorsque la conquête a été confirmée par la paix, le conquérant peut exercer sa souveraineté et représenter le pays vis-à-vis des tiers. — Mentionnons un exemple célèbre : L'électeur de Hesse contesta, après sa restauration, 2 décembre 1813, la validité des aliénations des domaines de la couronne, opérées de 1806 à 1813 par le gouvernement

du royaume de Westphalie; il eut recours à la violence pour rentrer en possession des biens aliénés, et les acheteurs hessois furent frustrés de leurs droits. Le gouvernement prussien reconnut par contre la validité des aliénations opérées sur son territoire, parce que le royaume de Westphalie avait été reconnu par la paix de Tilsit, le 9 juillet 1807, et que tout gouvernement établi a le droit d'aliéner les domaines de l'état. V. Philimore, III, § 573. La faculté de droit de Kehl, jugeant comme arbitre dans un procès analogue, s'est prononcée dans le même sens que le gouvernement prussien, par sentence du 24 mars 1831. Le jugement arbitral exposait également que l'électeur de Hesse n'était pas resté souverain pendant le temps où un autre gouvernement reconnu avait son siège à Cassel. *Ibidem*, III, § 572.

734

Le prince restauré n'est pas tenu de reconnaître les aliénations ou autres actes du gouvernement intérimaire relatifs à sa fortune privée. Mais si ces actes ont été sanctionnés par le rétablissement de la paix, ce prince ne peut plus les attaquer.

1. La fortune privée du prince est plus exposée en temps de guerre que la fortune des autres personnes, parce que le prince est un ennemi particulièrement dangereux, et qu'on peut toujours craindre qu'il n'emploie ses biens à continuer la guerre. Le prince court donc le risque de voir confisquer, non seulement les domaines de la couronne, mais aussi sa fortune privée. S'il rentre pendant la guerre en possession de ses anciens états, il pourra annuler les aliénations opérées par l'ennemi, parce que ce dernier n'avait pas le droit d'en disposer d'une manière définitive. Mais le rétablissement de la paix légitime les actes injustes commis pendant la guerre, s'il n'en a pas été disposé autrement dans le traité. V. l'art. 710.

735

Le gouvernement restauré n'a pas le droit de donner aux lois ou règlements qu'il édicte un effet rétroactif, ni de les déclarer applicables à l'époque pendant laquelle le territoire était occupé par l'ennemi. Il doit supporter les conséquences des actes du gouvernement intérimaire auxquels il n'a pu s'opposer.

1. V. art. 733. Rem. L'électeur Guillaume Ier de Hesse, restauré en 1813, et le roi Victor-Emmanuel Ier de Sardaigne, restauré en 1814, ont déclaré qu'ils considéraient comme n'ayant jamais existé la longue période pendant laquelle ils avaient été exilés du pays de leurs aïeux; ils rétablirent toutes choses, même les charges et fonctions publiques, telles qu'elles existaient à l'époque où ils perdirent le pouvoir. C'est pousser le principe de la légitimité jusqu'à la démence. La fantaisie d'un dynaste ne fera jamais considérer comme nuls et non avenus les grands événements de l'histoire.

736

Le droit de postliminie n'a d'effets que pendant la guerre, et cesse par la conclusion d'un traité de paix.

1. Le traité de paix accorde la sanction du droit aux changements matériels survenus pendant la guerre; les droits reconnus à la conclusion de la paix ne peuvent être changés que par la formation de nouveaux droits; une simple restauration ne suffit pas pour les annuler. Art. 715.

737

Les prisonniers de guerre peuvent recouvrer de fait leur liberté, s'ils s'affranchissent eux-mêmes ou s'ils sont mis en liberté par les autorités ennemies. Le droit de postliminie leur serait applicable après la guerre, si leur captivité devait se prolonger au delà de la conclusion de la paix.

Les prisonniers qui ont recouvré leur liberté en manquant à leur parole, peuvent être livrés à l'ennemi.

1 V. l'art. 609. La violation de la parole donnée est un acte coupable envers l'état auquel cette parole a été donnée; comme, en outre, l'état auquel le prisonnier appartient réprouve un pareil acte, il pourra refuser de recevoir celui qui a reconquis sa liberté en violant les lois de l'honneur, et le retourner à l'ennemi.

738

Les citoyens qui avaient été empêchés par leur captivité d'exercer leurs droits personnels, peuvent, en vertu du droit de postliminie, les exercer de nouveau. La curatelle à laquelle ils avaient pu être soumis pendant leur absence cesse de plein droit, et ils recommencent à jouir pleinement de leurs biens. Leurs droits n'ont pas été abrogés par le fait de leur captivité. Le mariage du prisonnier de guerre n'est point nul, et il peut disposer valablement de sa fortune entre-vifs ou pour cause de mort.

1. Les prisonniers de guerre ne perdent plus aujourd'hui leurs droits de propriété, mais leur captivité s'oppose à ce qu'ils administrent eux-mêmes leurs biens. Le droit de postliminie actuel n'a plus pour effet, comme dans l'antiquité, de rétablir les droits du captif, mais seulement d'écarter les obstacles qui s'opposent à l'exercice de ces droits. *En droit*, le prisonnier de guerre peut librement disposer de sa fortune; il peut, par exemple nommer,

un gérant et lui remettre les pouvoirs nécessaires pour gérer ses biens pendant son absence, aliéner certains objets, conclure des conventions, faire son testament, etc. Mais, *en fait*, ces actes ne seront pas toujours possibles par suite de la difficulté des communications. Le *postliminium* des Romains reposait sur de tout autres bases. Le prisonnier perdait tous ses droits civils et politiques, et à sa libération on admettait, en vertu du *postliminium*, qu'il n'avait jamais été prisonnier, et par conséquent n'avait jamais perdu ses droits.

739

Les immeubles dont les propriétaires ont été dépossédés par l'ennemi pendant la guerre, retournent à leurs propriétaires en vertu du droit de postliminie, si l'ennemi vient à être repoussé à son tour.

1. Lorsque l'ennemi dépossède des particuliers, s'empare de leurs champs ou de leurs maisons dans un but militaire, et vient à son tour à être chassé de la contrée avant la fin de la guerre, les particuliers dépossédés pourront incontestablement reprendre leurs biens. Si dans l'intervalle l'ennemi avait aliéné ces biens, cette aliénation est nulle, et les propriétaires pourront revendiquer leurs immeubles, — à moins que le traité ne prescrive expressément ou implicitement le contraire.

740

Les meubles enlevés par l'ennemi peuvent être repris par le propriétaire lésé jusqu'à la fin de la guerre. Il ne peut cependant être dérogé aux dispositions restrictives apportées à la revendication des meubles dans l'intérêt des tiers de bonne foi.

1. Code civil français, art. 2279. Lorsque l'ennemi s'est emparé de pièces de bétail et que, plus tard, à la suite d'un combat ou de tout autre circonstance, il vient à en être dépossédé, rien n'empêche le propriétaire de chercher à reprendre son bétail, et cela même lorsque les lois de la guerre auraient sanctionné la saisie opérée par l'ennemi. A plus forte raison le propriétaire pourra-t-il, si l'occasion s'en présente, reprendre les objets qui lui ont été enlevés contrairement aux lois de la guerre.

741

La recapture des navires capturés subsiste tant que les conseils des prises n'ont pas encore prononcé la validité de la prise.

1. V. livre IX, chap. VI; et Martens, Droit des gens, édité par M. Ch. Vergé, II, p. 265.

LIVRE IX.

LA NEUTRALITÉ.

1. — Principes généraux.

742

La neutralité consiste à ne point participer à la guerre engagée entre des tiers, et à maintenir la paix sur son propre territoire.

Les états neutres sont ceux qui ne sont pas parties belligérantes et qui ne prennent part aux opérations militaires, ni en faveur de l'un des belligérants, ni au détriment de l'autre.

1. Le mot « neutralité » et les principes qui s'y rattachent sont essentiellement modernes. Grotius donne encore aux neutres le nom de *medii;* Bynkershoek les appelle *non hostes, qui neutrarum partium sunt.* Le développement des droits des neutres est une des conquêtes les plus fructueuses et les plus utiles du droit international moderne. Les états néutres contribuent en effet à localiser la guerre et cherchent, dans les limites du possible, à sauvegarder pendant la guerre les intérêts de la paix.

2. Quelques écrivains, par exemple Phillimore et Fiore, considèrent *l'impartialité* comme une condition fondamentale et même comme l'essence de la neutralité. Si, par impartialité, on entend seulement la négation de toute participation aux hostilités, cette opinion ne serait pas contraire à la définition donnée plus haut de la neutralité. Mais si, sous le nom d'impartialité, dans un sens plus étendu, on entend que l'état neutre ne doit manifester aucune sympathie pour un des belligérants et ne doit rien blâmer de ce que fait l'autre, on doit même garder l'attitude d'un juge impartial, cette manière de voir ne

saurait être approuvée. Klüber définit l'état neutre, celui qui n'est ni juge ni partie. L'état neutre reste donc en paix pendant que les belligérants se combattent.

3. La neutralité ne commence qu'avec la guerre et se termine en même temps que la guerre. Rolin-Jacquemyns, Revue du droit intern., III, 125.

743

Les états neutres ne renoncent pas à leur droit de faire la guerre. Mais, tant qu'ils restent neutres, ils s'abstiennent de toute participation à celle-ci.

1 Ce principe s'applique également aux états dont la neutralité est dite perpétuelle. Renoncer à son droit de faire la guerre, ce serait pour un état renoncer à sa virilité, à son droit de défendre et de faire respecter sa constitution les armes à la main; ce serait au fond renoncer à avoir une existence indépendante. Mais la neutralité perpétuelle a cependant cette conséquence qu'elle implique une renonciation, par autant qu'elle existe, à toute part active aux guerres des autres états. L'état perpétuellement neutre peut, tant par son exemple que par sa participation pacifique aux progrès internationaux des diverses branches de l'activité humaine exercer une réelle influence sur les autres états, mais il n'est pas appelé à faire de la grande politique extérieure à l'aide de moyens militaires. En réalité, tous les états européens, les grandes puissances exceptées, sont aujourd'hui dans cette situation, et non pas seulement les états déclarés neutres à perpétuité. Art. 745.

744

Les neutres n'ont de droits que s'ils restent neutres de fait.

1. Un état qui prend part à la guerre n'est pas neutre; il devient belligérant ou allié d'un des belligérants, ou tout au moins il intervient dans la lutte. S'il ne reste pas neutre, il ne peut revendiquer les droits des neutres. La guerre elle-même est avant tout une question de fait. V. art. 510, Rem. Celui qui fait la guerre devient par là même belligérant; il sera avec raison considéré comme un ennemi et traité en conséquence.

745

La neutralité peut être nécessaire et avoir été garantie par des actes et traités internationaux (neutralité dite perpétuelle), ou reposer sur la décision libre de l'état intéressé.

1. La neutralité d'un état peut reposer sur la configuration topographique de son territoire et être la conséquence durable ou même permanente de ses relations avec les autres puissances; cette neutralité porte le nom de neutralité perpétuelle.

Les états suivants rentrent dans cette catégorie :

a) *Neutralité de la Suisse.* Depuis les guerres malheureuses du commencement du XVI[e] siècle en Italie, la Confédération suisse a admis une politique de neutralité dont elle ne s'est départie que pendant la Révolution française, de 1798 à 1803, et à l'époque de la Restauration, en 1814. Le traité de Vienne, par ses articles 84 et 92, et par une déclaration spéciale des puissances, en date du 20 novembre 1815, a reconnu que les intérêts politiques de l'Europe entière réclamaient la neutralité permanente de la Suisse. Si l'on se rappelle que la Suisse, placée entre de grands états créés au nom du principe des nationalités, se compose elle-même de fragments des nationalités française, allemande et italienne; qu'elle représente seule le parti républicain au milieu des monarchies qui l'entourent ; qu'elle possède les passages par lesquels les divers pays de l'Europe communiquent entre eux ; que le Rhin, le Danube (Inn), le Rhône et le Pô (Tessin) y prennent leur source et en descendent pour arroser le reste du continent : alors on comprendra que la Suisse elle-même et l'Europe aient un intérêt immense à ce que ce point central reste neutre et demeure le pays de la paix. V. Wheaton, Intern. Law, § 416-420. V. Blumer et Morel, Schweiz. Bundesstaatsrecht, I, p. 48.

b) La *Belgique*, qui avait été pendant des siècles le champ de bataille entre la France et l'Allemagne, a été sauvée des horreurs de la guerre par le traité de Londres du 15 novembre 1831. Sur la neutralité perpétuelle de la Belgique, V. Wheaton, Intern. Law, § 421. Pendant la guerre franco-allemande, de nouvelles garanties furent assurées, sur la proposition de l'Angleterre, à la neutralité belge menacée par la France. Traité des 9 et 11 août 1870 (Staatschiv, 4087).

c) La neutralité du grand-duché de *Luxembourg*. Traité de Londres, 11 mai 1867.

2. Pendant la guerre franco-allemande, de 1870-71, le gouvernement allemand se plaignit de l'inobservation des obligations imposées aux neutres de la part du gouvernement luxembourgeois, et menaça de ne plus tenir compte désormais de la neutralité du grand-duché. (Dépêche du comte de Bismark du 3 décembre 1870. Staatsarchiv, n° 4217.) Le chancelier de l'empire d'Autriche, comte de Beust, s'est exprimé comme suit à ce sujet le 22 décembre : « Par suite de la garantie européenne » de cette neutralité, l'examen et l'appréciation des faits qui peuvent constituer, de la part de l'état neutre, une violation de la neutralité et devraient lui enlever la protection et les bénéfices de cette neutralité, appartiennent en principe aux puissances signataires du traité de neutralité, et ne doivent pas être soumis à la décision de l'une des puissances belligérantes. » — L'existence d'intérêts européens communs et d'un traité unique exclut, il est vrai, l'idée de laisser trancher la question par une seule des parties. Mais dans la participation à la garantie ne réside cependant pas une renonciation de l'état lésé à prendre lui-même les mesures nécessaires à la sauvegarde de ses propres intérêts, ni l'obligation pour cet état de tolérer pendant la guerre l'attitude hostile de l'état déclaré neutre, jusqu'à ce que les autres garants aient trouvé un remède.

746

On distingue la neutralité absolue et la neutralité partielle ou

restreinte ; un état peut en effet s'être engagé par traité à fournir certains avantages à l'un des belligérants, et exécuter le traité, sans pour cela prendre part à la guerre.

1. Exemple : le droit de la Suisse d'occuper et de défendre certaines parties de la Savoie en cas de guerre entre la France et l'Italie, droit qui avait, il est vrai, une tout autre portée avant l'annexion de la Savoie à la France.

747

On peut même, afin de localiser la guerre, neutraliser une partie du territoire des états belligérants, et les mettre ainsi à l'abri des maux de la guerre.

1. La localisation de la guerre a pour but d'en restreindre les horreurs ; on doit donc la recommander sous tous les rapports. Elle peut du reste être tacite, comme cela est arrivé dans la guerre de 1863-64 entre l'Allemagne et le Danemark, où le théâtre de la guerre fut limité au Schleswig et au Jutland. Mais dans ce cas il n'y a pas de neutralisation proprement dite du reste du territoire, et tout dépend plus ou moins du bon plaisir des chefs militaires. Les parties peuvent par contre convenir expressément de ne se faire la guerre que dans certaines contrées, par exemple, dans les colonies et non pas en Europe, ou inversement. Pendant la campagne d'Italie en 1859, le territoire pontifical fut déclaré neutre, bien que les Français occupassent Rome et les Autrichiens Ancône. La localisation de la guerre dans une partie déterminée du territoire entraîne la neutralité partielle ou relative du reste.

748

Il y a neutralité armée lorsque l'état neutre prend les armes pour faire respecter sa neutralité et empêcher les belligérants de pénétrer sur son territoire.

1. Les armements, la mobilisation des troupes et l'envoi de corps d'observation à la frontière ne constituent pas une participation aux hostilités ; ces actes ont simplement pour but d'empêcher les belligérants d'attenter aux droits de l'état neutre. La neutralité, lorsqu'on ne peut recourir aux armes pour la faire respecter, est bien peu sûre, et les belligérants seront facilement tentés de n'en pas tenir compte, pour peu qu'ils y trouvent leur avantage.

2. — Conditions de la neutralité. — Obligations des neutres.

749

Chaque état peut, dans la règle, décider librement s'il veut rester neutre ou participer à la guerre.

1. Lorsqu'une guerre éclate, les états qui ne sont pas directement intéressés peuvent prendre fait et cause pour l'un des belligérants, ou bien s'abstenir de toute participation aux hostilités. Dans la dernière alternative, ces états seront neutres. Pour rester neutre, il n'est pas besoin d'une déclaration spéciale, la neutralité va de soi; elle est la règle, pour autant que les actes d'un état n'impliquent pas une participation à la guerre.

2. Cette présomption s'applique d'une manière encore plus complète aux états dont la neutralité est dite perpétuelle. Si ces états voulaient, sans que leurs droits eussent été préalablement lésés, prendre part à une guerre engagée entre d'autres puissances, ils ne cesseraient pas seulement d'êtres neutres, ils renonceraient encore aux avantages de la neutralité perpétuelle, et les autres états ne leur reconnaîtraient plus une position et des privilèges spéciaux. Les autres états ne se considéreraient plus comme liés par les dispositions générales antérieures, et refuseraient à un état qui prendrait comme tous les autres part à la guerre, ou s'en abstiendrait à son gré, le bénéfice d'une neutralité privilégiée et permanente. Cet état aurait une politique de bascule, tantôt guerrière, tantôt pacifique, sa politique ne serait plus neutre d'une manière stable et spéciale. Voir. art. 752.

750

La déclaration de neutralité, soit publique soit notifiée aux belligérants, n'est pas une condition de la neutralité, mais elle sert à préciser la situation et à rappeler les devoirs de la neutralité.

1. La condition fondamentale de toute neutralité est l'abstention, en fait, de toute participation à la guerre. Cette condition peut être remplie sans déclaration aussi bien qu'avec une déclaration Mais la déclaration de neutralité peut servir utilement à rappeler aux particuliers qu'ils doivent s'abstenir de toute participation à la guerre et les mettre en garde contre les dangers qu'ils courraient en se rendant coupables de violation des lois de la guerre (Contrebande, rupture d'un blocus) Voir. 756. Instructions américaines 2.

751

La qualité de confédéré d'un des belligérants n'oblige pas toujours à participer à la guerre. Les obligations des confédérés peuvent n'avoir qu'une valeur relative, et n'être pas incompatibles avec l'observation d'une stricte neutralité.

1. Les états allemands, bien qu'ils fussent en Allemagne les confédérés de l'Autriche, sont cependant restés neutres en 1859 dans la guerre de l'Autriche contre la France et l'Italie; ils conservèrent même leur neutralité dans la guerre entreprise par la Prusse et l'Autriche contre le Danemark.

751 *bis*.

Si un état confédéré ou allié s'est obligé par traité à soutenir un des belligérants, mais s'abstient de prendre part à la guerre et communique sa décision à la partie adverse, il a droit à ce que sa neutralité soit respectée par cette dernière puissance.

1. Le fait qu'un état a conclu une alliance avec une des puissances belligérantes n'en fait pas nécessairement un ennemi de l'autre belligérant. Si cet état ne donne pas suite au traité, et manifeste dans ses intentions comme dans ses actes sa volonté de rester neutre, l'ennemi de son allié ne peut le considérer comme belligérant. La question de savoir si cet état n'a pas manqué à ses devoirs d'allié ou de confédéré doit se vider entre son allié et lui; elle ne concerne pas l'adversaire.

752

Lorsqu'un état a le droit et le devoir de rester perpétuellement neutre, soit en vertu de traités acceptés par lui, soit parce que sa neutralité perpétuelle résulte de conventions générales entre les diverses puissances, il cesse d'être neutre s'il prend parti pour ou contre un des belligérants, ou s'il devient lui-même belligérant.

1. V. art 744 et 749. Lorsque l'état dont la neutralité est perpétuelle, doit faire la guerre pour défendre ses droits et son indépendance, il ne renonce que temporairement aux droits que lui confère sa neutralité perpétuelle. Si, par contre, il prend part à une guerre entre des puissances tierces sans avoir été directement pris à partie, il renonce par là même aux avantages de sa neutralité perpétuelle.

753

Les neutres peuvent avoir des sympathies pour l'un des belligérants. Neutralité n'est pas synonyme d'indifférence.

1. Un état peut avoir de vives sympathies pour un des belligérants, manifester hautement son mécontentement des actes de l'autre partie, et cependant rester neutre. Avoir une opinion sur la justice ou l'injustice d'une cause ou d'une ligne de conduite politique, et exprimer cette opinion, ce n'est pas prendre part à la guerre. Cet acte ne suspend pas les relations pacifiques entre les états, pas plus qu'il n'y a procès entre deux particuliers, parce que l'un d'eux aura exprimé son opinion sur la conduite de l'autre. Si la forme et le mode choisis par l'état neutre pour désapprouver la conduite d'un des belligérants constituent une offense, il peut en résulter un conflit et peut-être une guerre. Mais tant que la guerre n'a pas éclaté, la neutralité subsite. Rolin Jacquemyns, Rev. de droit Intern., Gand, III, p. 125.

753 *bis.*

La manifestation de sympathies envers l'un des belligérants ne constitue pas, plus que le fait de formuler son appréciation au sujet de la justice ou de l'injustice de ces sympathies, une atteinte aux devoirs des neutres. Ces actes ne sont nullement des subsides, et ne constituent point une participation effective à la guerre.

1. Pendant la guerre franco-allemande, le président Grant a déclaré expressément dans une proclamation en date du 22 août 1870 « que la libre et complète manifestation de ses sympathies n'était restreinte par aucune loi des États-Unis. »

2. Les passions que la guerre déchaîne sont, il est vrai, facilement surexcitées par ces manifestations. La position neutre des états peut, lorsque la presse du pays témoigne journellement ses sympathies pour l'un des belligérants, être compromise auprès de l'autre belligérant, dont la confiance diminuera. Il y a donc lieu en général de recommander à la presse la prudence et la modération. Mais c'est là plutôt une question d'habileté et de sage politique qu'un devoir international. V. Rolin Jacquemyns, *loco citato.*

3. C'est seulement lorsqu'il s'agit *d'offenses évidentes* contre un des belligérants que l'état neutre peut, suivant les circonstances, avoir l'obligation d'avertir, de prévenir ou de punir. Même en temps de paix, ces attaques peuvent donner lieu à de sérieuses réclamations entre les états et provoquer de dangereux conflits. En temps de guerre, les esprits sont plus susceptibles, et une offense pénètre plus profondément. Des excès sans importance, commis par des particuliers, sont souvent en pareil cas, sans motifs suffisants, imputés à une nation entière ou à l'état lui-même. Il est donc d'autant plus indis-

pensable d'intervenir à temps, afin de ne laisser subsister aucun doute au sujet de la volonté énergique de maintenir les relations pacifiques. Le gouvernement de la confédération suisse et le gouvernement belge ont constamment prouvé cette volonté, et les deux belligérants ont fini par en convenir, malgré quelques divergences passagères d'opinion.

754

Lorsqu'un état est temporairement réuni à un autre parce qu'ils ont le même souverain, il est possible que l'un des états soit belligérant et que l'autre reste neutre.

1. Comme chacun de ces états est indépendant (art. 74), il peut arriver que l'un d'eux veuille la guerre et que l'autre désire le maintien de la paix. Il n'était pas nécessaire que l'électorat de Hanovre prît part à toutes les guerres de l'Angleterre, alors que le roi d'Angleterre et l'électeur de Hanovre étaient une seule et même personne, pas plus que les Pays-Bas ne devaient être impliqués dans les guerres entreprises par l'Angleterre, lorsque le stathouder héréditaire fut devenu roi d'Angleterre. Chaque état indépendant décide lui-même s'il veut conserver la paix ou prendre part à la guerre.

755

Un souverain peut également servir comme officier dans une des armées belligérantes et prendre part à la guerre, sans que pour cela l'état dont il est souverain cesse d'être neutre.

1. Le souverain qui prend part à la guerre comme officier d'une des armées est avant tout officier et non pas souverain. Il ne représente point l'état qu'il gouverne. Il court personnellement le risque d'être fait prisonnier comme tout autre officier de l'armée ennemie, mais l'état dont il est le chef ne fait pas la guerre.

756

Comme la neutralité repose avant tout sur le fait de ne pas prendre part à la guerre, l'état qui veut revendiquer les droits des neutres doit s'abstenir de fournir un appui quelconque à l'un des belligérants.

1. Les devoirs des neutres ne sont pas des *servitudes* qui leur sont imposées par les états belligérants. Ces devoirs sont la condition *sine qua non* de la neutralité. On ne peut pas rester neutre en prenant part à la guerre. Les neutres n'ont de droits qu'autant qu'ils restent neutres. Ce principe fondamental

ne saurait être mis en doute; il ne s'élève de difficultés que sur son application.

2. Le président Washington, dans une proclamation célèbre en date du 22 avril 1793, annonce que les États-Unis resteront neutres dans la guerre entre la France et l'Angleterre, et déclare que le devoir et l'intérêt des États-Unis est « de conserver leur impartialité et leurs relations d'amitié avec les deux puissances belligérantes; » il engage tous les citoyens « à s'abstenir de tous actes d'hostilité envers l'une ou l'autre des parties. » La manière habile en laquelle Washington sut, malgré d'énormes difficultés, maintenir la neutralité américaine, a contribué dans une large mesure à fixer et à développer les droits des neutres. V. Wheaton, Intern. Law, § 439. Rem. de *Dana*, et l'ouvrage de *Bemis*, American neutrality, Boston, 1866. Déclaration de l'institut de droit intern. à La Haye, 1875. Annuaire de 1877, page 139, n° 1 : « L'État neutre qui veut rester en paix et amitié avec les belligérants et jouir des droits de la neutralité, a le devoir de s'abstenir de toute participation à la guerre sous forme de subsides militaires en faveur de l'un ou des deux belligérants, et de veiller à ce que son territoire ne soit pas employé comme lieu de réunion ou point de départ pour des opérations hostiles contre l'un des belligérants ou contre tous les deux. »

757

L'état neutre ne doit ni envoyer des troupes à un belligérant ni mettre à la disposition de celui-ci des navires de guerre, ni lui fournir des subsides pour faire la guerre.

1. En venant *directement* en aide à l'une des puissances belligérantes par l'envoi d'hommes ou de matériel de guerre, on prend part à la guerre; on y prend aussi part *indirectement* en fournissant des subsides pécuniaires.

758

Lorsque des citoyens d'un état neutre entrent, sans l'ordre ou sans l'autorisation du gouvernement et de leur propre initiative, au service d'un des belligérants, ce fait ne constitue pas une violation de la neutralité. Ces personnes ne peuvent naturellement pas se placer au bénéfice des droits des neutres, et seront traitées en ennemis.

1. Les citoyens isolés ne représentent pas l'état; s'ils prennent part à une guerre étrangère, on ne peut admettre que leur présence constitue une participation de l'état auquel ils appartiennent. L'état neutre doit se borner à empêcher qu'il ne s'organise sur son territoire des corps de volontaires. L'organisation de corps de troupes étant l'affaire de l'état, ces actes ont un caractère public; si l'état tolérait la formation de corps francs sur son territoire, il accorderait évidemment par là son appui à l'un des belligérants, et l'autre

partie pourrait considérer cet acte comme une hostilité. — Si les réunions de volontaires ont eu lieu secrètement et si l'état qui ne les a pas empêchées était de bonne foi, on ne pourrait évidemment lui faire un crime de sa conduite, pas plus qu'il n'est responsable du fait que quelques-uns de ses citoyens vont isolément s'enrôler dans des troupes étrangères.

2. La conférence réunie à Paris pour régler le différend turco-grec, a déclaré le 15 janvier 1869 : « La Grèce devra s'abstenir désormais de favoriser « ou de tolérer la formation sur son territoire de toute bande recrutée en « vue d'une agression contre la Turquie. » Lorsqu'en 1876 la Russie autorisait le départ des volontaires russes pour l'année serbe, la sublime Porte aurait pu se plaindre d'une violation de la neutralité par la Russie. Si elle a évité de déclarer la guerre à la Russie, elle avait pour cela des motifs politiques. Le belligérant est autorisé à réclamer satisfaction pour violation de la neutralité, et au besoin à déclarer la guerre à l'État neutre; il n'y est pas obligé. S'il préfère malgré cela vivre en paix avec lui, il le peut. V. art. 761, Rem. 1.

759

Lorsqu'un état s'est engagé par des traités antérieurs, et alors qu'il ne pouvait prévoir l'explosion de la guerre, à fournir des secours en hommes à l'état qui est devenu l'un des belligérants, la présence de ces troupes sur le territoire ennemi et leur participation à la guerre ne seront point considérées comme contraires à la neutralité de l'état qui les a fournies, pourvu que cette puissance manifeste d'une manière évidente son intention de rester neutre, et qu'elle observe strictement les conditions des traités conclus par elle.

Les troupes fournies à l'un des belligérants en vertu des traités seront considérées comme troupes ennemies ; mais l'état qui les a fournies avant que la guerre pût être prévue n'est pas devenu ennemi par le fait seul de la rupture de la paix.

1. La Suisse neutre s'est trouvée souvent dans la position que nous venons de décrire, à l'époque où, par des capitulations militaires, elle s'engageait à fournir des troupes à diverses puissances. Les régiments suisses au service et à la solde des puissances étrangères prenaient souvent part à la guerre, tandis que la Suisse ne s'y intéressait nullement. Il arrivait même quelquefois que des régiments suisses étaient enrôlés par les deux adversaires, et que les fils d'une même patrie étaient forcés de combattre les uns contre les autres. Il y a évidemment là quelque chose de contraire aux vrais principes de la neutralité. Aussi la constitution suisse de 1848 a-t-elle avec raison, et dans l'intérêt même de la neutralité suisse, interdit les capitulations militaires. V. 762. — Un autre exemple de la livraison de troupes auxiliaires par un état neutre nous est offert par le Danemark, dans la guerre de 1788 entre la Russie et la

Suède, V. dans Phillimore, III, § 140, la correspondance échangée à ce sujet entre le Danemark, qui avait fourni des troupes et des navires aux Russes, et prétendait néanmoins être resté neutre, et la Suède qui, tout en contestant les prétentions du Danemark, respecta la neutralité de ce dernier.

760

Aucun état et spécialement aucun état belligérant, n'a le droit de lever de force des troupes dans un état étranger, et surtout dans un état neutre.

1. L'enrôlement des troupes est une conséquence de la souveraineté. L'état peut seul lever des troupes ou en réunir. L'enrôlement de troupes étrangères, sans le consentement de l'état duquel dépendent les soldats engagés, constitue donc une atteinte à la souveraineté de cet état.

761

L'état neutre qui autorise un des belligérants à lever, exclusivement ou de préférence à tous autres, des troupes sur son territoire, prend indirectement part à la guerre et viole les devoirs des neutres.

1. En autorisant l'enrôlement, l'état neutre met ses forces militaires à la disposition de l'un des belligérants ; il favorise l'un d'eux au détriment de l'autre, et se départit de sa position de neutre. L'adversaire pourra peut-être laisser passer la chose sans en faire un *casus belli ;* mais il pourra aussi ne pas tolérer cette conduite et refuser de respecter plus longtemps la neutralité de cet état. Voir art. 758, Rem. 2.

2. L'enrôlement de troupes étrangères, sans le consentement du gouvernement du pays, est considéré comme un délit. V. la *loi américaine sur la neutralité* du 5 juin 1794 revisée et complétée le 20 avril 1818, le British foreign enlistment act du 3 juillet 1819 (59, George, III, c. 69), § 2 et le discours de Canning au Parlement anglais. Phillimore, III, § 146 et 147. Wheaton, Intern. Law, § 439, et la remarque de Dana sur le même sujet.

762

Lorsque l'état neutre autorise les deux belligérants à lever des troupes sur son territoire et ne favorise aucun d'eux, il ne manque point aux obligations des neutres, mais, en interdisant complètement les enrôlements, il respecte encore mieux les devoirs que sa position de puissance neutre lui impose.

1. La neutralité ne consiste pas à favoriser également les deux parties bel-

ligérantes; elle consiste à s'abstenir de toute participation à la guerre. Il est absurde de la part d'un état étranger, d'envoyer ses jeunes hommes se faire tuer dans deux camps opposés. La puissance qui agit de la sorte ne s'abstient pas de prendre part à la guerre; elle y participe des deux côtés à la fois. La confédération suisse, en concluant des capitulations militaires avec les diverses puissances européennes et en fournissant parfois des troupes aux deux adversaires (art. 759), ne manquait pas aux devoirs que sa neutralité lui imposait, mais cette conduite laissait place à bien des objections. V. Vattel, III, § 110. — Phillimore, III, § 150, dit avec raison : « Un peuple qui fournit aux « deux parties des secours en hommes ou en argent peut être impartial, il « n'est pas neutre. »

763

L'état neutre ne doit pas seulement s'abstenir de livrer des navires de guerre à l'une des puissances belligérantes; il est aussi tenu d'exercer une surveillance rigoureuse et d'empêcher que des particuliers n'arment des navires de guerre sur son territoire et ne les y livrent à l'un des belligérants.

1. En temps de paix, un état peut évidemment vendre des navires de guerre à un autre, ou laisser l'industrie privée en livrer à des états étrangers. Mais pendant la guerre, la fourniture de navires de guerre constitue évidemment un appui et un renfort accordé aux belligérants. Si l'intention de le faire résulte des circonstances, on devra considérer ces actes comme un subside de guerre, et comme incompatibles avec le maintien de la neutralité.

2. La loi des États-Unis de l'Amérique du Nord sur la neutralité, promulguée en 1794 et revisée en 1819, contient, art. 3, une clause pénale contre les personnes qui « construisent et arment pour un état étranger des navires « destinés à être employés contre une puissance avec laquelle les États-Unis « sont en paix. » Cette loi fut rendue sous la présidence du général Washington pendant la guerre entre la France et l'Angleterre. Des croiseurs avaient été construits pour la France dans les ports américains; le gouvernement anglais avait protesté et y avait vu de la part des États-Unis une violation de leur neutralité. Le gouvernement des États-Unis reconnut le bien fondé de ces réclamations, et la loi de 1794 sur la neutralité eut pour but de prévenir les actes de ce genre. Voir la brochure du Dr G. Bemis sur l'*American Neutrality* et le texte des lois anglaise et américaine annexé à cette brochure. V. aussi Calvo, droit intern. II, p. 328. Le ministre anglais Canning invoqua plus tard l'exemple de l'Amérique, et recommanda les mêmes mesures de prévoyance à ses compatriotes. La loi anglaise de 1819 contient une défense analogue.

3. Pendant la guerre de l'Indépendance entre l'Espagne, le Portugal et leurs colonies de l'Amérique du Sud, les divers états de l'Union américaine du Nord eurent souvent l'occasion de réprimer les tentatives faites pour venir en aide aux colonies révoltées en leur fournissant des navires de guerre. La position était d'autant plus difficile pour les autorités américaines, que les

États-Unis tout entiers sympathisaient avec les révoltés. V. Dana, Commentaire sur le § 439 de Wheaton, Intern. Law, 8e édition, p. 557 et suiv.

4. A la suite des réclamations des États-Unis d'Amérique contre le gouvernement britannique, au sujet de la négligence apportée par l'Angleterre à l'observation de ce devoir international, en n'empêchant pas les croiseurs des états confédérés de sortir des ports anglais pendant la guerre civile aux États-Unis (affaire de l'Alabama), les deux parties parvinrent, le 8 mai 1871, à établir par le traité de Washington un tribunal arbitral chargé de prononcer sur les dommages-intérêts, en prenant pour base les trois règles suivantes qui, dans l'opinion du gouvernement britannique, n'étaient pas hors de doute à l'époque où la faute qui lui était imputée avait été commise, mais qui paraissaient fondées au moment de la signature du traité. Art. 6. « Un gouvernement neutre est tenu :

a) de veiller avec soin à ce que tout navire de guerre ou croiseur, qui doit être considéré avec fondement comme destiné à la guerre avec une puissance amie, ne soit pas équipé et armé sur son territoire.

b) de ne pas permettre ou tolérer que l'une des parties belligérantes use des ports ou des eaux de l'état neutre comme base de ses opérations maritimes contre son ennemi, pour renouveler ou renforcer ses forces militaires ou pour lever des hommes.

c) de pourvoir avec soin dans ses ports et dans les eaux dépendant de son territoire, comme aussi vis-à-vis de toutes les personnes séjournant dans son territoire, à ce que toute atteinte aux devoirs ci-dessus soit empêchée. »

5. L'institut de droit international a formulé comme suit à la Haye en 1875 les devoirs des neutres :

Art. 1. (Voir art. 756, Rem. 2).

Art. 2. En conséquence, l'État neutre ne doit en aucune façon mettre à la disposition d'un belligérant ses navires de guerre ou de transports militaires, ou les lui vendre, en vue de faciliter les opérations militaires; il en sera de même du matériel des arsenaux ou magasins militaires. L'État neutre est, en outre, tenu de veiller à ce que d'autres personnes ne mettent pas, dans ses ports ou dans les eaux soumises à sa souveraineté, des navires de guerre à la disposition d'un belligérant.

Art. 3. Lorsque l'État neutre a connaissance d'une entreprise ou d'un acte de cette nature, qui sont incompatibles avec sa neutralité, il est tenu de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher, et de sévir contre les personnes qui violent les devoirs de la neutralité.

Art. 4. De même l'État neutre ne doit pas permettre ou souffrir qu'un des belligérants se serve de ses ports ou des eaux dépendant de son territoire pour des opérations militaires contre l'ennemi, ni que les navires destinés aux transports militaires se servent de ses ports ou de ses eaux pour renouveler ou augmenter leur armement militaire ou pour engager des équipages et du personnel.

Art. 5. Le seul fait d'un acte d'hostilité commis sur le territoire neutre ne suffit pas pour rendre l'État neutre responsable. Pour l'accuser d'une violation de ses devoirs, il faut la preuve d'une intention hostile (dolus) ou d'une négligence évidente (culpa).

Art. 6. Le belligérant qui subit un préjudice en raison de la violation des

devoirs de la neutralité n'a pas le droit de considérer aussitôt la neutralité comme ayant cessé et de recourir aux armes contre l'État qui a porté atteinte à ses devoirs de neutre, à moins de cas graves et urgents et seulement pendant que la guerre dure encore. — Dans les cas moins graves et non urgents, ou lorsque la guerre est terminée, les contestations de ce genre doivent être soumises à la décision d'arbitres.

Art. 7. Le tribunal arbitral détermine ex bono et æquo l'indemnité à fournir par l'État neutre en raison de sa responsabilité à l'État lésé soit pour lui-même soit pour ses ressortissants.

6. Le commerce des charbons est en lui-même permis aux neutres, même lorsque ces charbons sont destinés à des navires de guerre. Mais c'est avec raison que l'autorisation fut refusée à la flotte française, dans la guerre franco-allemande de 1870-71, de se pourvoir de charbons en Angleterre pour gagner dans un but militaire la mer du Nord et la Baltique.

764

Il suffit que l'intention de venir en aide à l'un des belligérants soit manifeste, pour que l'état neutre soit tenu d'intervenir, alors même que l'armement du navire de guerre ou du corsaire ne serait que préparé ou commencé.

1. Il n'est pas nécessaire que le navire soit déjà armé. Lorsque les constructeurs, tout en prétendant frêter un navire de commerce, ont l'intention de l'armer en guerre, et lorsque cette intention peut être constatée ou du moins est vraisemblable, cet acte constitue une violation des lois sur la neutralité. Mais lorsque cette intention ne peut pas être démontrée, on ne saurait incriminer le fait de transformer en navire de guerre un navire de commerce construit sur un chantier neutre et acheté plus tard par un négociant d'un des pays belligérants. Wheaton, Intern. Law, p. 562. Il en est autrement lorsqu'un navire de guerre est vendu à l'un des belligérants à titre d'entreprise purement commerciale ou industrielle; il y aura dans ce cas contrebande de guerre, mais cet acte ne constituera pas une violation des devoirs des neutres. V. l'art. 765.

765

Le fait qu'un état neutre fournit ou aide à fournir à un des belligérants des armes ou du matériel de guerre, constitue également une violation des devoirs des neutres.

Par contre, si les particuliers, sans avoir l'intention de venir en aide à l'un des belligérants, lui fournissent à titre d'entreprise commerciale, des armes ou du matériel de guerre, ils courent le risque que ces objets soient confisqués par l'adversaire comme contrebande de guerre; les gouvernements neutres ne

manquent pas à leur devoir en tolérant le commerce d'objets qui sont considérés comme contrebande de guerre.

1. L'envoi ou la fourniture d'armes de guerre est incompatible avec la neutralité d'un état, lorsque l'intention de venir en aide à l'un des belligérants est évidente. Le commerce non clandestin d'armes est par contre un négoce dont le caractère privé ne saurait être contesté ; on ne peut, même en guerre, interdire aux fabriques d'armes de chercher à écouler leurs produits. L'achat d'armes chez les particuliers a, il est vrai, les mêmes effets pratiques que la fourniture d'armes par l'état ; s'il peut donc être établi que le gouvernement neutre a voulu seconder un des belligérants, on pourra, lors même que ce subside aurait été déguisé sous la forme de conventions privées, considérer ces ventes d'armes comme contraires aux obligations imposées aux neutres. Il faut examiner dans chaque cas si l'intention de soutenir un des belligérants se rencontre dans l'espèce où il s'agit d'un simple commerce d'armes. Si la fourniture a lieu secrètement, si les envois ne sont adressés qu'à la même puissance, on pourra en déduire l'intention de venir en aide à celle-ci, et présumer que la forme d'envois commerciaux a été choisie pour déguiser cette intention.

2. Celui qui transporte de la contrebande de guerre à l'une des parties belligérantes s'expose à voir ces objets confisqués. Voir plus bas, chap. IV. Il ne viole que les intérêts militaires d'une des parties, et tombe sous le coup de la loi martiale de cette partie. L'état neutre n'a pas de motifs pour s'opposer de son côté à l'expédition de la contrebande de guerre. Dans les discussions de la loi américaine sur la neutralité, le président Jefferson déclara en 1793 que la guerre étrangère ne privait point les particuliers du droit de fabriquer, de vendre ou d'exporter des armes ; seulement les citoyens américains, ajoutait-il, exercent ce droit à leurs risques et périls. Wheaton, *id.*, p. 538.

3. Dans la lutte entre la règle du droit privé qui proclame le libre commerce, et l'obligation internationale de s'abstenir de tout subside aux belligérants, la seconde l'emporte sur la première, comme le droit public prime le droit privé. Si donc les circonstances établissent clairement que le commerce sert à fournir des subsides, il doit être interdit. Voir § 766. Jug. Cornwall Lewis : The obligation incumbant upon a State of preventing her soil from being used as an arsenal in which the means of attack against a foreign government may be collected and prepared for use is wholly independent of the form and character of that government.

766

L'état neutre est tenu de faire son possible pour empêcher sur son territoire l'expédition en gros d'armes de guerre lorsqu'il résulte des circonstances que ces envois constituent un subside de guerre.

1. On ne peut exiger de l'état neutre qu'il s'oppose à l'expédition *en détail* des armes et des munitions de guerre. Ces envois n'ont pas d'importance

dans les relations d'état à état; la surveillance serait très difficile ou même impossible, et entraînerait une foule de taquineries et de vexations pour les citoyens.

2. Il en est autrement des expéditions en gros. Elles constituent un avantage réel pour l'une des parties, et le plus souvent sont aussi un véritable subside. L'État neutre qui tiendra à ne laisser aucun doute au sujet de sa volonté de ne prendre aucune part à la guerre, aura donc le devoir de s'opposer à la sortie de ces armes pour autant que l'intention de seconder un des belligérants est vraisemblable.

3. Pendant la guerre franco-allemande de 1870-71, des divergences sérieuses d'opinion s'élevèrent au sujet de ces principes et de leur application. La difficulté réside dans les distinctions à établir entre le libre commerce des neutres et l'interdiction qui leur est faite de venir en aide aux parties en guerre.

Plusieurs états neutres, spécialement ceux qui étaient voisins des belligérants, la Suisse et la Belgique, ont interdit complètement l'exportation et le transit des armes de guerre, dans l'intention d'affirmer leur neutralité d'une manière aussi complète que possible. Mais même le lointain empire du Japon a, par sa déclaration de neutralité d'août 1870 (art. 5), interdit aux navires japonais le transport d'armes à destination d'un des belligérants. Rolin Jacquemyns, *loc. cit.*, II, p. 85. L'Angleterre et les États-Unis, par contre, tout en rendant leurs nationaux et le commerce attentifs au fait que les armes sont de la contrebande, n'ont pas mis d'obstacles au commerce d'armes. Ils étaient plutôt enclins à considérer le commerce d'armes comme licite, et à interpréter les obligations des neutres en faveur de la liberté.

Un échange de dépêches intéressantes, et dont l'issue eût pu devenir grave, eut lieu à cette occasion entre l'Allemagne et l'Angleterre. Par note du 30 août 1870, l'ambassadeur de Prusse à Londres, comte Bernstorff, se plaignit de ce que le gouvernement anglais autorisait l'expédition en gros d'armes à destination de la France, et exerçait ainsi la neutralité, non d'une manière bienveillante, mais d'une manière préjudiciable aux intérêts de l'Allemagne, bien que l'Allemagne fît la guerre pour une cause que l'Angleterre elle-même considérait comme juste. Le comte Bernstorff ajoutait que le maintien bienveillant de la neutralité, auquel l'Allemagne pouvait légitimement prétendre, aurait pour effet l'interdiction, par l'Angleterre, des exportations d'armes, puisque, dans les circonstances données, ces exportations avaient pour effet de favoriser exclusivement un agresseur injuste. Le gouvernement, ajoutait-il, était pleinement autorisé par la loi à prononcer cette interdiction. —Le comte Granville répondit le 15 septembre, en faisant observer en premier lieu que l'idée d'une neutralité « bienveillante » pour un des belligérants, et par conséquent défavorable pour l'autre, était nouvelle et pleine de périls, puisqu'elle supposait un jugement du conflit par les neutres, et une décision en faveur de l'un ou de l'autre ; cette idée lui paraissait donc devoir porter plutôt atteinte à la neutralité qu'à en assurer le maintien. Il relevait ensuite le fait que la Prusse avait elle-même autorisé, pendant la guerre de Crimée, l'envoi d'armes et de munitions à la Russie par la voie du commerce, et faisait ressortir l'analogie des deux cas. Il considère la conduite de l'Angleterre comme justifiée par la pratique antérieure, mais reconnaît « qu'a-« vec les progrès de la civilisation, les obligations neutres sont devenues plus

« strictes, » et se déclare prêt à examiner avec d'autres peuples la possibilité d'introduire d'un commun accord des règles plus sévères, bien que son attente quant à un résultat pratique conforme au sens indiqué par le gouvernement de l'Allemagne du Nord, ne paraisse pas présenter des chances suffisantes de réussite. »

On doit reconnaître que le gouvernement britannique ne violait pas les lois du pays, en autorisant l'exportation en grand des armes à destination de la France, et qu'en outre il était fondé à invoquer une pratique antérieure analogue, et ne commettait donc aucune violation directe du droit international. On ne saurait nier toutefois qu'il n'a pas respecté, avec tout le soin désirable, la défense formulée par le droit international de venir en aide à l'un des belligérants, et a laissé un peu trop la bride sur le cou au principe du libre commerce. Il aurait pu empêcher les exportations d'armes ou tout au moins les entraver, sans porter atteinte aux lois du pays, et en le faisant, il n'aurait pas observé une neutralité « bienveillante, » mais plutôt une neutralité « stricte. »

L'opinion publique allemande fut moins surexcitée contre les Américains, bien qu'ils eussent vendu aux Français et introduit en France de grandes quantités d'armes. Peut-être la grande distance et la vive sympathie des nombreux Allemands établis en Amérique pour leurs frères d'Europe, a-t-elle exercé une influence conciliante. En outre, le président Grant, bien qu'il eût déclaré, dans la proclamation de neutralité du 22 août 1870, que le commerce de la contrebande de guerre était permis aux citoyens des États-Unis, annonça en même temps que le transport de cette contrebande par mer était contraire au droit des gens ; il interdit plus tard aux directions des arsenaux de vendre des armes à l'un des belligérants, défense qui allait du reste de soi et qui fut aussi respectée en Angleterre. (V. dépêche du comte Granville au sujet des armes revêtues de l'estampille du contrôle de l'État, A. R. 28 février 1871.) L'avis de Grant n'empêcha pas cependant des industriels de profiter des ventes faites par les arsenaux de l'État, pour exporter ces armes en France. Enfin, en ce qui concerne les rapports entre la Prusse et les États-Unis, un argument important résultait du célèbre traité du 10 septembre 1785 entre ces deux puissances. L'art. 13 de ce traité stipulait expressément que si l'un des deux états était impliqué dans une guerre et que l'autre état restât neutre les négociants de ce dernier état ne seraient pas empêchés de vendre même des armes et des munitions aux ennemis de l'autre. La contrebande ne devait pas être confisquée, mais la valeur en être remise aux négociants par le belligérant qui s'en serait emparé. Ce traité garantissait donc la liberté du commerce de la manière la plus étendue, et restreignait le plus possible les droits des belligérants à l'égard des neutres. Cette disposition n'a toutefois pas été maintenue dans les nouveaux traités de 1799 et de 1828 entre la Prusse et l'Union.

767

L'autorisation d'acheter des vivres pour l'approvisionnement de l'armée belligérante n'est pas considérée comme une faveur

illicite et une participation à la guerre, pourvu qu'elle soit accordée aux deux parties sans distinction.

1. L'alimentation et la fourniture de vivres n'est jamais considérée comme un acte d'hostilité. Le commerce des vivres, des animaux de boucherie, des céréales, du pain, etc., ne peut pas constituer une violation des devoirs des neutres. Ce ne saurait être admis que si la fourniture de vivres est accordée à l'un des belligérants seulement, ou si elle constitue un subside déguisé.

768

L'état neutre ne doit pas fournir des subsides pécuniaires à l'un des belligérants dans le but de lui permettre de faire la guerre; il n'observerait pas une stricte neutralité, s'il autorisait un des belligérants à organiser sur territoire neutre un emprunt ou toute autre souscription publique. Mais les particuliers peuvent, sans compromettre leur gouvernement, expédier des valeurs à l'un des états belligérants.

1. Bien que les emprunts soient dans la règle des affaires essentiellement pacifiques, ils doivent être considérés comme des subsides, lorsqu'ils sont contractés pour faire la guerre (art. 756), et constituent évidemment une participation à la guerre. Les neutres doivent donc s'en abstenir. Cette règle est également applicable aux emprunts organisés par des particuliers. Les gouvernements belligérants ne seront donc pas admis à poursuivre devant les tribunaux neutres les personnes avec lesquelles ils ont négocié l'emprunt. Philimore, III, § 151, dit au sujet de l'emprunt grec de 1826 : « Il est contraire « au droit international que des personnes domiciliées en ce pays entrent en « négociations pour organiser un emprunt destiné à soutenir des sujets « révoltés contre un gouvernement avec lequel nous entretenons des relations « d'amitié. On devra donc rejeter la demande en exécution de la convention. »

2. Il me paraît qu'un emprunt destiné à subvenir aux frais de la guerre ne doit pas être toléré. On ne peut, par contre, considérer comme contraire aux obligations des neutres les collectes faites pour l'amélioration du sort des familles atteintes par la guerre, des blessés, des exilés, des prisonniers, etc., alors même que les sommes recueillies ne seraient applicables qu'aux citoyens de l'un des états belligérants. Art. 753.

3. L'émission d'un emprunt de guerre, lorsqu'elle a lieu publiquement et a pour but de favoriser un des belligérants, doit être assimilée à l'enrôlement de troupes. L'état neutre doit donc s'y opposer. Mais, lorsque des particuliers soutiennent de leur fortune privée un des états en guerre, cet acte doit être assimilé à l'entrée d'un ou de plusieurs volontaires sous les drapeaux d'une des armées en campagne. Ce sont des manifestations individuelles que l'état ne peut interdire et dont il ne peut être rendu responsable. Les lois pénales du pays peuvent s'opposer à ces manifestations de sympathie, mais le droit international ne s'en préoccupe pas.

769

L'état neutre ne peut permettre que les belligérants usent de son territoire pour réaliser les buts qu'ils se proposent en faisant la guerre.

1. Ce principe est formulé ici d'une manière aussi générale que possible; les articles 770 et suivants en développeront les conséquences. L'état neutre doit faire respecter la neutralité de son territoire; or, ce ne serait pas le cas, si l'un des belligérants venait y faire la guerre ou s'en servait pour arriver à ses fins.

2. Une nouvelle application de ce principe donna lieu à des négociations pendant la guerre franco-allemande de 1870-71. L'Angleterre devait-elle tolérer la pose d'un câble télégraphique de Dunkerque vers le Nord, en empruntant le territoire anglais? Les lignes télégraphiques sont en elles-mêmes destinées aux relations pacifiques. Mais il résultait des circonstances que ce câble était destiné à des buts militaires. L'Angleterre en interdit donc la pose, parce qu'elle y vit avec raison un subside. (Déclaration du ministre Gladstone à la Chambre des communes, le 1er août 1870.)

770

Le passage à travers le territoire neutre doit en conséquence être refusé aux belligérants.

1. La neutralité exige qu'on refuse aux troupes belligérantes le passage à travers le territoire neutre, même lorsque les voies régulières de communication entre les deux états en guerre traversent ce territoire. Les Français, en traversant, en octobre 1805, le territoire neutre de la Prusse, violaient la neutralité prussienne; la Suisse, en autorisant les alliés à passer sur son territoire pour envahir la France en 1814, renonçait également à sa neutralité.

2. Quelques questions dignes d'intérêt ont été tranchées par le conseil fédéral suisse pendant la guerre franco-allemande de 1870 :

a) La voie régulière pour les habitants du cercle badois du Lac, pour se rendre de Constance à Carlsruhe, est le chemin de fer de Constance à Bâle; cette ligne traverse sur plusieurs points le territoire suisse. De même la voie régulière pour les Savoyards des bords du lac Léman pour se rendre en France traverse la ville suisse de Genève; il était donc naturel que cette voie fut aussi suivie par les soldats appelés sous les drapeaux. Le conseil fédéral suisse ordonna de ne laisser passer librement ces militaires que s'ils étaient sans uniforme et sans armes. La liberté de la circulation des personnes l'emporta ici sur la crainte exagérée d'empêcher le recrutement.

b) Lorsqu'il s'organisa par contre un bureau d'enrôlement à Bâle pour expédier dans le sud de la France, à travers la Suisse, des troupes assez

nombreuses d'Alsaciens qui voulaient entrer dans l'armée française comme volontaires, le conseil fédéral s'opposa à cet abus du territoire neutre et empêcha les convois, bien que ces hommes n'eussent ni armes ni uniforme, parce qu'il ne s'agissait plus du transport régulier de personnes et de voyageurs, mais du transport de soldats.

c) Le conseil fédéral suisse interdit de même la publication et la propagation d'un manifeste adressé, en septembre 1870, par l'Internationale aux socialistes de Suisse, de France et d'Allemagne, pour les inviter à fonder une république sociale universelle, et à mettre violemment fin au régime militaire. Il ne toléra en général aucun enrôlement militaire.

771

Il se peut que la constitution, une servitude d'ordre public, ou encore une convention conclue avant que la guerre pût être prévue, imposent à un état neutre l'obligation de tolérer le passage des troupes de l'une des parties belligérantes. — L'accomplissement de cette obligation ne doit point être envisagé comme une assistance donnée à ce belligérant et comme une violation des devoirs qu'impose la neutralité.

1. Dans les confédérations d'états, la constitution oblige dans la règle les états particuliers à tolérer le passage des troupes confédérées. C'est ce qui existait, par exemple, dans la confédération du Rhin en 1806. On peut aussi concéder à un état le droit d'étapes en temps de paix comme en temps de guerre. — Comme exemple de conventions autorisant le passage de troupes étrangères, nous citerons la convention qui a existé jusqu'en 1867 entre le grand-duché de Bade et la Suisse, pour la circulation des troupes badoises à travers la ville de Bâle et le canton de Schaffouse sur le chemin de fer de Constance. Comme souvent les routes et chemins de fer franchissent successivement les frontières de territoires divers, les puissances sont naturellement amenées à se concéder réciproquement le libre passage des troupes sans qu'on puisse prétendre que cette concession soit une violation de la neutralité.

772

Le passage de navires de guerre dans les eaux neutres qui bordent les côtes, n'est envisagé comme une violation de la neutralité que dans le cas où l'état neutre aurait interdit aux belligérants ce passage.

1. En effet, la souveraineté d'un état sur les eaux qui bordent ses côtes est une souveraineté relative, puisque la mer entière est ouverte à la libre navigation de tous les peuples. En conséquence, les états neutres n'ont point

l'obligation absolue d'empêcher le passage des navires de guerre, mais ils ont le droit de le faire. Les navires étrangers sont donc tenus de se soumettre aux mesures de police et aux mesures militaires prises relativement à cette portion de la mer. (Art. 309 et 310, Weathon, Int. Law, § 432.)

773

Mais l'état neutre ne doit pas permettre aux navires de guerre des belligérants d'entrer dans ses ports, ni de naviguer dans ses fleuves, rivières ou canaux, si ce n'est dans un but manifestement pacifique, par exemple, pour faire de l'eau ou du charbon, pour prendre des vivres, ou encore pour des réparations urgentes. Il ne leur est jamais permis d'y pénétrer pour renouveler ou renforcer leurs provisions de guerre.

1. Voir art. 309 et 321, et la loi américaine de 1818 sur la neutralité, art. 5. — Si un état neutre ouvrait ses ports aux vaisseaux de guerre des belligérants, il favoriserait par là leurs opérations militaires; les tolérer sur ses fleuves, rivières et canaux, équivaudrait au fait de permettre aux armées belligérantes d'utiliser les routes de terre pour leurs marches militaires. De tels actes constitueraient un subside accordé à l'un des belligérants, ce que les états neutres doivent soigneusement éviter. (Voir art. 763, note 4.)

2. D'autre part, comme l'état neutre est en paix avec les belligérants, il a le droit d'accueillir sur son territoire les navires de guerre qui y pénètrent dans un but manifestement pacifique, alors même qu'indirectement il pourrait en résulter un avantage pour l'une des parties belligérantes. C'est l'analogue de la permission accordée aux armées de terre de faire des achats de vivres. (Art. 767.) Ordinairement, quand les navires de guerre entrent dans un port neutre pour faire de l'eau ou du charbon, ou pour exécuter quelques réparations, on leur fixe un délai très court, le plus souvent restreint à vingt-quatre heures. (Dana, comm. Weathon, Intern. Law, § 428.) L'ordonnance du conseil privé d'Angleterre du 31 janvier 1862 prescrit aux croiseurs qui entrent dans les ports anglais neutres de les quitter dans les vingt-quatre heures, à moins que l'état de la mer, le manque de vivres ou les avaries du navire ne nécessitent un plus long séjour. — La permission de faire du charbon est également limitée par cette ordonnance à la quantité nécessaire pour atteindre un autre port.

774

Un état neutre peut, sans compromettre sa neutralité, accueillir en tout temps sur son territoire les détachements de troupes poursuivis par l'ennemi, leur fournir des vivres et tous les secours commandés par l'humanité.

1. On nomme aussi ce droit de l'état neutre le droit d'asile. (Art. 396.) La poursuite de l'ennemi doit s'arrêter à la frontière de l'état neutre, sur le territoire duquel le combat ne peut continuer. Les soldats poursuivis ne sont en sûreté qu'après avoir franchi la frontière. En les accueillant et leur accordant sa protection, l'état neutre use de son droit, et cette protection ne constitue point une assistance illicite donnée à l'un des belligérants.

775

L'état neutre a également le droit d'accueillir et de protéger dans ses ports les navires de guerre en détresse.

1. C'est là aussi un droit d'asile et une assistance commandée par l'humanité. Elle est donc toujours permise. Ce n'est pas une assistance donnée à l'un des belligérants dans un but militaire.

776

L'état neutre doit veiller par contre à ce que les belligérants auxquels il accorde un asile par humanité, n'abusent pas du territoire neutre pour recommencer ou continuer la guerre.

Les navires et leurs équipages devront dans la règle être désarmés, et les troupes être internées si les circonstances l'exigent.

1. Si les troupes pouvaient se rassembler sur le territoire neutre, et se rendre ensuite sur le théâtre de la guerre pour y prendre une position meilleure, elles exploiteraient à leur profit le territoire de l'état neutre, ce que ce dernier ne peut tolérer. Il protège les soldats poursuivis, mais il ne favorise pas les parties belligérantes. De là la règle qu'il faut désarmer les troupes et, suivant les cas, procéder à leur internement, à cause des dangers que leur présence à la frontière pourrait présenter. Les soldats internés ne sont pas prisonniers de guerre, les belligérants pouvant seuls faire des prisonniers ; on les interne par simple mesure de police politique. Voir déclaration belge du 6 août 1870 et Calvo, droit Intern. II, p. 399, 471. Mais l'État neutre exerce sur les troupes internées une surveillance énergique qui a une assez grande parenté avec les soins donnés à la garde des prisonniers de guerre. Voir déclaration de Bruxelles, 53.

2. Le désarmement de troupes séparées de leur corps ou de corps en fuite a pris des proportions considérables pendant la guerre franco-allemande. Après la bataille de Sedan (2 septembre 1870), plusieurs milliers de fuyards français cherchèrent un refuge sur le territoire belge. A la fin de la guerre, l'armée du général Bourbaki tout entière n'échappa à l'anéantissement ou à la captivité qu'en passant sur le territoire neutre de la Suisse. (31 janvier 1871.)

Les deux états neutres furent contraints de mettre des troupes sur pied pour assurer le respect de leur territoire, et eurent la tâche souvent difficile, non seulement de recevoir les corps poursuivis, mais de les surveiller pour les empêcher de se servir du territoire neutre pour reprendre part aux hostilités. Les deux états ont su remplir ce pénible devoir de la manière la plus loyale. Les troupes étrangères furent désarmées et internées. Il ne fut permis à personne de retourner en France, soit directement, soit par des voies détournées. Une liberté relative ne fut accordée aux officiers qu'en échange de leur parole. L'entretien des soldats étrangers tomba en première ligne à la charge de l'état neutre. La Belgique s'abstint de réclamer une indemnité de ce chef, bien qu'elle eût été fondée à le faire. La Suisse conclut, le 1er février 1871, par l'entremise du général Herzog, un traité avec le général français Clinchant, à teneur duquel les canons, caissons, armes, munitions et voitures de guerre de tout genre, durent être livrés à la Suisse, à charge d'être restitués à la France contre remboursement des dépenses faites par la Suisse pour la nourriture et l'entretien de l'armée française. Cette créance repose sûr le fait que l'état neutre rend un service important à l'état étranger, ou tout au moins entreprend de sauver les citoyens de cet état étranger. Il est vrai que le belligérant qui poursuivait les fuyards est indirectement favorisé, puisqu'il aurait dû les nourrir comme prisonniers de guerre, si l'état neutre, en les repoussant de son territoire, les lui avait livrés. Mais l'état neutre, en accueillant et en soignant les troupes en fuite, n'entre en relations directes qu'avec ces troupes et l'état auquel elles appartiennent. Rolin Jacquemyns, *loc. cit.* III, 352.

3. Un sous-officier français qui avait réussi à s'échapper d'Allemagne, où il était prisonnier de guerre, fut arrêté en Belgique, et intenta devant le tribunal civil de Bruxelles une action pour la protection de sa liberté personnelle. Le tribunal se déclara compétent; mais la Cour royale, conformément aux conclusions du gouvernement, se déclara incompétente (arrêt du 16 février 1871), parce que « les autorités civiles n'ont pas le droit de s'immiscer dans les dispositions jugées nécessaires par l'autorité militaire. » Il me semble que les dispositions militaires doivent moins entrer ici en ligne de compte que les obligations internationales. Les intérêts de la paix et de la sûreté de l'état exigent que le gouvernement ait le pouvoir de faire le nécessaire, et ne soit pas entravé par des considérations tirées du droit privé ordinaire. Rolin Jacquemyns, *loc. cit.*, III, 357.

4. Le gouvernement allemand réclama pendant la guerre franco-allemande contre l'attitude du gouvernement du grand-duché du Luxembourg, qui n'avait pas empêché le passage de grandes masses de Français par le territoire grand-ducal après la chute de Metz. (Dépêche du comte Bismark du 3 décembre 1870, Staatsarchiv, nº 4217.)

777

A moins de convention contraire, l'État neutre doit fournir aux troupes internées les livres, vêtements, logements et autres subsides nécessaires dans les limites commandées par l'humanité. Il

a droit au remboursement de ses dépenses par l'État auquel les troupes appartiennent.

1. Déclar. de Bruxelles, 54. (Voir 776 Rem 2)

776 *bis.*

L'État neutre n'est pas tenu de désarmer l'équipage d'un navire de guerre qui s'est réfugié dans un port neutre, ou qui s'y est rendu pour réparer ses avaries, se procurer des vivres, ou faire soigner ses malades, ni obligé de retenir le navire. D'autre part, il ne doit pas admettre que son port soit employé pour des opérations militaires et utilisé comme station sûre.

L'usage admis par les États maritimes est qu'un navire de guerre ne doit quitter un port neutre que vingt-quatre heures après le départ du même port d'un navire ennemi qu'il cherche à poursuivre. L'équipage est tenu de conserver dans le port ou la rade neutres une attitude pacifique. Il ne doit pas faire d'armements militaires.

1. Voir Calvo, Droit intern. II, p. 420, 424 et ss. La raison de la différence de traitement entre les troupes de terre et les navires de guerre réside dans le fait que les bâtiments de guerre sont considérés comme des portions flottantes du territoire de l'État dont ils portent le pavillon. Il est probable en outre que les principes ci-dessus sont nés aussi en partie de la difficulté de s'emparer d'un navire de guerre, d'une part, et de l'autre, du devoir international de se fournir réciproquement assistance en cas de danger maritime.

Après la fin de la guerre civile aux États-Unis, l'Union discuta avec la France et l'Angleterre la question de savoir si cette règle pouvait encore être appliquée aux navires de l'ancienne confédération du Sud.

776 *ter.*

L'admission, sur territoire neutre, de blessés et de malades appartenant aux armées belligérantes, et l'autorisation de transporter ces blessés par le territoire neutre, est compatible avec le maintien de la neutralité, à moins que des motifs spéciaux ne soient de nature à conférer à ces actes le caractère de subsides de guerre.

1. Les soins à donner aux blessés et aux malades étant « neutralisés » entre les belligérants eux-mêmes, cette règle d'humanité va de soi. Aussi, pendant la guerre franco-allemande, la Suisse et la Belgique étaient-elles disposées à agir dans ce sens. Toutefois les représentations de la France en-

gagèrent le cabinet de Bruxelles, en août 1870, à interdire les transports de blessés par le territoire belge après la bataille de Sedan ; il poussa même cette défense jusqu'à interdire le passage de blessés isolés. (Ordonnance du 27 août 1870.) Les réclamations de la France étaient basées sur le fait que le transport des blessés par la Belgique, facilitait ou rendait moins difficiles les communications de l'ennemi avec l'Allemagne. Ce motif était de nature à faire interdire les transports en grandes masses, mais non le transport de blessés isolés, en faveur desquels les considérations d'humanité devaient prévaloir. La Suisse a autorisé, pendant toute la durée de la guerre, le transport des blessés des deux pays, non seulement isolément, mais même dans les convois spéciaux organisés par les sociétés de secours des deux pays belligérants. Le principe juste a été formulé par l'art. 55 de la conférence de Bruxelles; il est reconnu par tous aujourd'hui que l'état neutre ne viole pas ses devoirs en autorisant les transports de militaires blessés ou malades, à la seule condition de ne pas tolérer que les voitures servent au transport de matériel de guerre ou de personnes aptes à porter les armes.

777 *quater*.

L'état neutre ne peut admettre que son territoire serve de base d'opérations à l'un des belligérants, ou qu'il y soit déposé des armes et des munitions de guerre; il ne doit pas tolérer qu'on y crée des stations pour la marine de guerre, que la lutte continue sur son territoire, ou que les belligérants y fassent des prises ou du butin. La poursuite des troupes vaincues cesse là où le territoire neutre commence.

1. Accorder son territoire pour les opérations militaires d'un des belligérants constitue évidemment un appui et une assistance illicites. On discute vivement la question de savoir si l'état neutre doit permettre que des prises soient provisoirement mises en sûreté dans ses ports. Les États-Unis avaient accordé par convention cette faculté à la France, à une époque antérieure à leur loi sur la neutralité. Si cet acte a pour but de mettre le navire à l'abri des dangers de la mer, son caractère est entièrement pacifique, et on ne saurait l'envisager comme une violation des devoirs des neutres. Si par contre le vainqueur n'amène sa prise dans un port neutre que pour la mettre mieux en sûreté et pouvoir voler plus vite à de nouvelles conquêtes, il se servirait du territoire neutre comme d'une base d'opérations, ce qui ne saurait être toléré. L'état neutre fera donc bien, pour indiquer clairement son intention de rester neutre, de refuser l'entrée de ses ports à toutes les prises faites par les belligérants, à moins qu'il ne s'agisse de navires en détresse. On peut du reste constater par le développement du droit international une tendance assez prononcée à prendre des mesures plus sévères et plus strictes pour le maintien de la neutralité. Le monde actuel n'admet pas que des faveurs d'aucune nature soient accordées aux belligérants; jadis, on laissait les états défendre comme ils l'entendaient leur neutralité et leur souveraineté. Bon nombre d'anciens

traités autorisaient encore les belligérants à amener leurs prises dans les ports neutres et à les y vendre, tandis qu'aujourd'hui l'usage est plutôt d'interdire ces actes. V. *Heffter*, traduit par Bergson, § 147. D'intéressantes négociations ont eu lieu à ce sujet entre l'Angleterre et les États-Unis, en avril 1863. (Staats-archiv, 664-666.)

778

L'état neutre est tenu de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter sa neutralité par les tiers. Dans ce but, il peut au besoin recourir aux armes.

1. Les états sont responsables, les uns vis-à-vis des autres, non seulement des actes commis en leur nom ou sur leur ordre, mais encore du fait qu'ils n'ont pas empêché les particuliers de violer sur leur territoire ou de leur territoire les droits d'une autre puissance. L'état doit veiller à ce que ses relations de paix et d'amitié avec les autres gouvernements ne soient pas troublées par ses nationaux ou par les habitants de son territoire. (Art. 467.)

779

L'état neutre ne peut être rendu responsable de tous les actes contraires aux devoirs des neutres commis par ses nationaux ou les habitants de son territoire. L'état ne sera coupable que s'il a négligé grossièrement les devoirs que sa neutralité lui impose, ou favorisé ceux qui violent cette neutralité.

1. Un état ne peut pas plus empêcher tous les actes contraires à sa neutralité, qu'il ne peut à l'intérieur empêcher tous les crimes. L'état n'est responsable qu'autant qu'il est coupable. Il n'est coupable que s'il a provoqué la violation de la neutralité, s'il a favorisé cette violation dans l'intention de nuire à l'un des belligérants, ou encore si on peut lui reprocher d'avoir grossièrement négligé ses devoirs en ne s'opposant pas aux manifestations hostiles organisées sur son territoire. Si l'état neutre apprend par exemple que des corps francs s'organisent à sa frontière pour envahir le territoire d'un des belligérants ou rejoindre une des armées en campagne, il devra disperser ces rassemblements, sous peine d'être accusé de connivence avec les envahisseurs.

779 *bis*.

S'il a négligé de remplir ce devoir, l'état neutre est tenu d'indemniser le belligérant lésé, non pour tous les dommages indirects, mais pour le dommage qui aurait été évité s'il eût

rempli convenablement ses obligations. Le chiffre de l'indemnité sera, si les parties ne peuvent tomber d'accord, fixé en équité par sentence arbitrale, en tenant librement compte de toutes les circonstances.

1. Comme précédents, il suffit d'indiquer la solution du conflit entre l'Angleterre et les États-Unis dans l'affaire de l'*Alabama*. Voir art. 763, Rem. 4. L'Angleterre avait consenti, par le traité de Washington du 8 mai 1871, à ce que les principes internationaux formulés à l'art. 6 de ce traité fussent pris pour base de l'appréciation des arbitres, bien qu'ils n'eussent pas été reconnus par elle dans toute leur étendue à l'époque de la guerre civile américaine. Pour le cas où ces règles n'auraient pas été appliquées *avec due diligence*, l'Angleterre reconnaissait en principe l'obligation de rembourser le préjudice causé.

Pendant le procès, qui fut porté devant un tribunal arbitral siégeant à Genève, les représentants de l'Union déposèrent des conclusions tendant à obtenir le remboursement même des dommages indirects, et spécialement de tous les frais provoqués par la prolongation de la guerre de Sécession. L'Angleterre refusa d'entrer en matière d'une manière quelconque à l'égard de cette prétention exagérée, et déclara que le tribunal arbitral n'était pas compétent. L'arbitrage tout entier risquait d'échouer. Mais le tribunal sauva sa compétence en rejetant en principe la réclamation relative aux dommages indirects.

La décision des arbitres fut publiée le 15 septembre 1872. Ce jugement exprime la pensée que les soins à apporter par les neutres, doivent être proportionnels aux dangers qui menacent les états belligérants, si les devoirs des neutres sont négligés. Il ajoute : « que le droit d'exterritorialité accordé aux navires de guerre n'a pas été introduit dans le droit public comme un droit absolu, mais seulement à titre de courtoisie et de respect entre les divers peuples, et qu'il ne peut être invoqué pour couvrir des actes contraires à la neutralité. »

Le tribunal arbitral déclare en conséquence que le gouvernement britannique n'a pas rempli avec la diligence suffisante les devoirs des neutres en ce qui concerne les deux navires *Alabama* et *Florida*, et en partie aussi en ce qui concerne le navire *Shenandoah*. L'Angleterre est acquittée à l'égard des autres navires, et est condamnée à payer aux États-Unis une indemnité de 15,500,000 dollars en or.

Cette procédure arbitrale et cette sentence sont un grand exemple qui mérite des trouver des imitateurs, et qui a permis de liquider pacifiquement et en respectant l'équité un conflit grave entre deux nations. J'avais exprimé pendant le conflit ma manière de voir et indiqué la solution probable dans la Revue du droit intern. de Gand (Opinion impartiale sur la question de l'*Alabama*, II, 1870), et j'ai été heureux de voir que les deux états ont reconnu l'impartialité de mes opinions et leur ont fait tous deux un accueil favorable.

780

Si la violation des devoirs des neutres n'est imputable qu'à des tiers, et non à l'état neutre, le belligérant dont les droits ont été

lésés peut exiger du gouvernement neutre qu'il mette, dans les limites du possible, un terme à l'infraction et punisse les coupables; il ne peut demander leur extradition.

1. Les tiers dont il est parlé plus haut peuvent être :
a) Un des belligérants;
b) Des citoyens de l'état neutre;
c) Des étrangers résidant sur territoire neutre.

L'état neutre doit, en toutes circonstances, faire cesser la violation du droit. Il ne pourra dans la règle punir que les coupables résidant sur son territoire. L'extradition des nationaux n'est presque pas admise aujourd'hui en droit pénal. On peut extrader les étrangers, mais l'état qui extraderait sans motifs graves des réfugiés politiques serait accusé de cruauté et d'inhumanité. L'état neutre n'accordera donc presque jamais l'extradition, art. 398, 399.

2. Les réclamations du comte Bismark contre le gouvernement du grand-duché du Luxembourg, le 3 décembre 1870, au sujet de violations des devoirs des neutres par les autorités grand-ducales, ont été réglées à l'amiable. A cette occasion, il a pu être constaté combien il est dangereux pour un petit état neutre de remettre ses chemins de fer à une compagnie étrangère. La compagnie des chemins de fer de l'Est français profita de ce qu'elle avait la direction des chemins de fer luxembourgeois pour favoriser les intérêts français. Le gouvernement luxembourgeois fut contraint d'accepter qu'un commissaire spécial prussien discutât avec lui les mesures à prendre pour empêcher le renouvellement de ces abus. (Dépêches des 6 et 12 janvier 1871.)

781

Lorsque la violation de la neutralité peut être imputée à l'état neutre lui-même, le belligérant dont les droits ont été lésés peut exiger des dédommagements et demander satisfaction, ou, si le cas est grave, déclarer que la neutralité a été violée et qu'il ne la respectera plus à l'avenir.

1. La violation des devoirs des neutres n'autorise pas le belligérant dont les droits ont été lésés à déclarer la guerre à l'état neutre. Dans la plupart des cas, le châtiment serait hors de proportion avec le délit, art. 464 et suiv. Il suffit souvent que l'état neutre s'engage à remplir d'une manière plus consciencieuse ses devoirs à l'avenir; dans d'autres cas, il devra réparer le préjudice causé. C'est seulement lorsque la violation est extrêmement grave qu'on pourra en faire un *casus belli*.

782

Lorsqu'un état neutre a la volonté de faire respecter sa neutralité, et s'abstient lui-même de tous actes contraires à cette neu-

tralité, mais ne possède évidemment pas les forces suffisantes pour résister à l'une des puissances en guerre d'une manière permanente ou pour rétablir sa neutralité, l'autre belligérant n'est de son côté plus obligé de respecter la neutralité de cet état ; il aura le droit de pénétrer sur le territoire neutre et d'y prendre toutes les mesures nécessitées par les opérations mititaires.

1. L'intention de rester neutre ne suffit pas pour que la neutralité soit complète ; il faut que la neutralité existe en fait. Lorsqu'un des belligérants traverse le territoire neutre ou s'empare d'une place ou d'un port neutre, il ne respecte pas les droits des neutres ; mais si l'état dont les droits ont été lésés est trop faible pour résister ou expulser de son territoire les troupes étrangères, l'autre belligérant pourra évidemment ne plus considérer comme neutre le territoire en question ; puisque l'ennemi se sert de ce territoire, lui aussi doit pouvoir y pénétrer et y lutter les armes à la main contre son adversaire.

3. — Droits des neutres.

783

L'état neutre reste sur le pied de paix, même vis-à-vis des états belligérants.

1. V. art. 224. C'est là une règle générale, soumise toutefois, en raison même de la guerre, à quelques modifications, telles que l'obligation de s'abstenir de fournir des subsides aux belligérants, le droit de blocus, le droit de visite, etc.

784

Les belligérants sont tenus de respecter d'une manière absolue le territoire des états neutres. Ils doivent s'abstenir de toute atteinte à ce territoire, quelles que puissent être les circonstances et les intérêts stratégiques en jeu.

1. Les droits exceptionnels dont le pouvoir militaire est armé en temps de guerre sont restreints et limités au théâtre de la guerre ; ils ne doivent pas être étendus aux territoires neutres, dans lesquels la paix et tous les droits réguliers continuent à subsister. Les belligérants n'ont aucun pouvoir à exercer dans les états neutres.

2. L'ancienne théorie de Grotius, Wolf et autres admettait que l'état neutre ne

peut refuser à un belligérant ami le simple passage de ses armées. Mais le passage est évidemment une opération militaire, et l'autoriser constitue un subside de guerre. L'autre belligérant serait en droit d'attaquer l'ennemi pendant cette marche, et le territoire neutre deviendrait le théâtre de la guerre. Cette théorie est aujourd'hui universellement rejetée. Voir Calvo, *Droit int.*, II, p. 405 et ss.

785

Si des troupes en fuite se réfugient sur le territoire d'un état neutre, celui-ci a le droit de les protéger contre toute attaque et de repousser ceux qui les poursuivent (774). Il a sur son territoire le droit de mettre en liberté les prisonniers de guerre, et de restituer aux anciens propriétaires le butin ou les prises.

1. C'est ainsi que les prisonniers prussiens amenés en Suisse par l'armée du général Bourbaki furent remis en liberté par les autorités fédérales, qui renvoyèrent dans leur pays un nombre égal d'internés français.

Le belligérant dont les soldats arrivent sur territoire neutre en qualité de prisonniers de guerre, peut demander leur mise en liberté. La France était fondée à se plaindre en 1859 de ce que la Bavière eût autorisé l'Autriche à faire transiter par son territoire neutre des prisonniers français. Calvo, *Droit int.*, II, p. 407.

786

Si un navire de guerre capture un navire ennemi dans les eaux dépendant du territoire d'un état neutre, ce dernier a le droit d'exiger la remise de cette prise, et peut la mettre en liberté.

1. Les prises faites dans les eaux neutres sont illégales, car la guerre est interdite sur le territoire neutre. L'état neutre a donc le droit d'envisager la prise comme irrégulière, de remettre en liberté le navire saisi, et de rendre responsables et de punir les personnes qui ont violé sa neutralité, si ces personnes tombent en son pouvoir.

2. Un cas remarquable auquel s'applique la règle ci-dessus, est mentionné par Dana dans sa remarque sur le § 428 de Weathon, Intern. Law. L'équipage du navire de commerce américain le *Chesapeake* se révolta contre son capitaine pendant la guerre civile, et passa comme corsaire au service de la confédération du Sud. Un navire de guerre des États-Unis poursuivit les révoltés et les captura dans les eaux anglaises. L'Angleterre réclama contre cette violation de territoire. Le ministre américain Seward reconnût, par une dépêche du 9 janvier 1864, que la conduite du navire de guerre américain n'était pas correcte au point de vue strictement légal, bien qu'elle fût jusqu'à un certain point excusable par le désir qu'avait le capitaine de punir ces « pirates. » Seward ajoutait qu'il regrettait cette violation du droit international, si préjudiciable à la bonne entente entre les deux états, et qu'il pu-

nirait disciplinairement le commandant du navire américain. Le gouvernement anglais se déclara satisfait; le navire capturé fut mis à la disposition des autorités anglaises, et restitué plus tard à ses propriétaires primitifs.

3. L'état neutre a seul le droit d'exiger de l'état belligérant la remise de la prise et le rétablissement des choses dans leur état primitif, car les droits de l'état neutre ont seuls été lésés. La mise en liberté du navire capturé profite, il est vrai, à son propriétaire, puisque l'état neutre ne peut à aucun titre s'approprier la prise; c'est pour ce propriétaire une chance heureuse, un hasard favorable. Si donc le navire capturé dans les eaux neutres est traduit devant un conseil des prises de l'état vainqueur, il dépendra de l'état neutre d'appuyer ou de ne pas appuyer les réclamations du propriétaire du navire. Si l'état neutre garde le silence et ne proteste pas contre la violation de son territoire, le conseil des prises n'aura pas à tenir compte du fait que le navire a été capturé dans les eaux neutres. Wheaton, *Inter. Law*, § 430.

787

Le navire qui se réfugie dans les eaux neutres ne peut y être poursuivi par l'ennemi.

1. Les puissances maritimes ont souvent méconnu ce principe, et les états neutres n'ont pas toujours sur ce point fait respecter leur souveraineté. Pour être logique, on doit se prononcer contre l'usage encore en vigueur dans certains pays. La conduite du capitaine s'explique psychologiquement par son zèle militaire, mais elle n'est pas justifiée pour cela. Weathon, Intern. Law, § 429, et rem. de Dana.

2. Les eaux dépendant du territoire d'un état neutre sont neutres (art. 302). La poursuite d'un bâtiment ennemi ne peut donc y être continuée. Le conseil des prises français (27 fructidor, an VIII) a acquitté par ce motif le navire portugais *Nossa-Senhora do Carmelo*, capturé par un bâtiment de guerre français sur la côte du Maroc, cad dans des eaux neutres; les juges anglais ont également libéré en 1805 un navire français capturé dans les eaux des États-Unis. Hautefeuille, *Des droits des neutres*, I, p. 314. Calvo, *Droit int.*, II, p. 109.

3. Une grave violation des droits des neutres a été commise en 1864 devant Bahia par le navire de l'Union *Wachusett*, qui s'empara de force dans les eaux brésiliennes du croiseur confédéré *Florida*. Le cabinet de Washington donna en 1866 entière satisfaction au Brésil, et punit tant le capitaine du *Wachusett* que le consul des États-Unis à Bahia, pour s'être rendus coupables de violation de la souveraineté territoriale du Brésil.

788

L'état neutre a le droit de désarmer et de faire prisonniers les corps de troupe qui envahissent son territoire. Si ces troupes ont agi sur l'ordre de leurs chefs, l'état qu'elles servent est tenu de dédommager les intéressés et de donner satisfaction; si elles ont

agi sans ordres, l'état neutre a le droit de poursuivre criminellement les coupables.

1. Lorsque les chefs de troupes ennemies ont agi sur l'ordre de leur gouvernement, le côté pénal doit passer au second plan; dans ce cas, c'est un état qui viole la neutralité d'un autre état. Si par contre des soldats en armes passent la frontière sans ordres et de leur propre mouvement, l'état neutre traduira les coupables devant les tribunaux criminels ordinaires, parce que chaque état a le droit de punir les crimes et délits commis sur son territoire. L'état neutre préfèrera peut-être extrader les coupables et les livrer aux autorités de leur pays, s'ils font partie de corps réguliers. Mais s'il s'agit de coureurs d'aventures ou de brigands, il vaudra mieux les renvoyer devant les tribunaux criminels ordinaires.

789

Si la violation du territoire ennemi a eu lieu sans intention coupable, et parce que les délinquants ne connaissaient pas la frontière, l'état neutre peut seulement demander la réparation du dommage causé, et exiger qu'il soit pris à l'avenir les mesures nécessaires pour éviter le renouvellement d'erreurs aussi graves.

1. La frontière, surtout dans les pays de montagnes, est souvent fort difficile à reconnaître; les violations du territoire neutre seront donc faciles et par conséquent plus excusables; il n'y a, dans ce cas, ni intention coupable, ni même négligence. Il suffira donc de réparer l'erreur et de fournir des garanties pour l'avenir.

790

Si la violation du territoire neutre ou des droits des neutres par un des belligérants est intentionnelle, elle aura les conséquences prévues art. 464 et suivants. L'état neutre n'a que dans les cas très graves le droit de se départir de sa neutralité et de déclarer, seul ou d'accord avec l'autre belligérant, la guerre à l'état qui a violé les droits des neutres. Le fait de défendre les armes à la main le territoire neutre ou de repousser une attaque, n'annule pas la neutralité, il la confirme.

1. V. plus haut, livre VII, chap. I. Le fait qu'un des belligérants viole les droits des neutres ne donne pas à l'état lésé le droit de faire la guerre. Le châtiment serait hors de proportion avec le crime, comme nous l'avons dit dans le cas inverse où un neutre viendrait à manquer aux devoirs que sa po-

sition lui impose (art. 781). La plupart du temps il suffira de donner satisfaction. En octobre 1864. la *Florida*, croiseur au service de la confédération du Sud, fut admis pendant quarante-huit heures dans le port brésilien de Bahia, afin d'y réparer ses avaries. La *Florida* fut attaquée dans la nuit par un navire des États-Unis, le *Wachusett*, et dut amener son pavillon. Le gouvernement du Brésil réclama contre cette violation de territoire; le cabinet de Washington, tout en déclarant qu'il regardait la *Florida* comme coupable de piraterie, reconnut le bien fondé des réclamations du Brésil, offrit de traduire le commandant du *Wachusett* devant un conseil de guerre, de destituer le consul des États-Unis à Bahia pour avoir participé à l'affaire, et de remettre en liberté l'équipage de la *Florida*. Comme ce navire avait coulé bas plus tard par suite d'un accident dont les États-Unis ne pouvaient être rendus responsables, sa restitution aux autorités brésiliennes n'était plus possible. Le gouvernement brésilien se déclara donc satisfait. V. la rem. de Dana sur le § 430 de Wheaton, Intern. Law.

2. Lorsque les offenses subies par l'état neutre de la part d'un des belligérants sont assez graves pour provoquer une guerre, l'état neutre peut entreprendre seul une seconde guerre contre le coupable, ou s'entendre avec l'autre belligérant pour faire la guerre en commun.

3. Le plus souvent il suffit, pour faire respecter sa neutralité, de repousser militairement les perturbateurs. Cet acte n'équivaut pas à une déclaration de guerre, bien qu'on ait recours aux armes, car l'intention de déclarer la guerre n'existe pas. L'état neutre veut conserver la paix, et il n'a recours aux armes que pour faire respecter sa neutralité et prouver son intention de ne pas prendre part aux hostilités.

791

Lorsqu'un corps auxiliaire fourni par l'état neutre (art. 759) a pris part aux hostilités, et que l'ennemi le poursuit jusque sur territoire neutre, il ne viole pas la neutralité.

1. Lorsque la neutralité est incomplète, on a le droit de ne la respecter qu'incomplètement. Les capitulations militaires sont contraires à l'idée que nous nous faisons aujourd'hui de la neutralité. Ce sont de ces positions équivoques et bâtardes qu'il faut chercher à éviter.

792

L'état neutre a le droit de délivrer des passeports et autres documents auxquels chacun des belligérants doit ajouter foi et créance.

1. L'état neutre vit en paix et amitié avec les belligérants; il en résulte que ses passeports et autres documents doivent être respectés.

793

L'état neutre a le droit de protéger ses ressortissants et leurs biens même en dehors de son territoire, pour autant que le droit international autorise cette protection en temps de paix.

Les puissances belligérantes n'ont pas le droit de traiter en ennemis sur le théâtre de la guerre les ressortissants des états neutres et les propriétés neutres. Elles ne peuvent les assujettir qu'aux mesures générales nécessitées par la guerre.

1. Comme c'est déjà un devoir de ménager les personnes et la propriété des ressortissants paisibles de l'état ennemi autant que le permettent les nécessités de la guerre, à bien plus forte raison doit-on ménager les ressortissants des états neutres et leurs biens. — Ces ménagements sont commandés, non seulement par des motifs généraux d'humanité, mais plus particulièrement par les relations amicales qui existent avec l'état neutre. — Ce serait en particulier une grande violation des droits des neutres, que de s'emparer de navires neutres pour le transport de troupes ou de matériel de guerre, ou de prendre des personnes neutres pour le service de terre ou de mer. Les citoyens des états neutres ne peuvent pas non plus être enrôlés par un des belligérants contre la volonté de l'état neutre. V. les négociations entre l'Angleterre et les États-Unis en 1862-63. (Staatsarchiv, 667-674.)

794

Le pavillon neutre couvre non seulement le navire neutre, mais même la cargaison qui appartient à des ressortissants d'un des états belligérants, à l'exception de la contrebande de guerre. — Navire libre, cargaison libre.

1. Le principe que le pavillon neutre, c'est-à-dire la neutralité et la nationalité du navire, couvre la marchandise, même lorsque celle-ci appartient à des négociants de la nation ennemie, a été formulé pour la première fois dans un traité conclu en 1650 entre la Hollande et l'Espagne; il ne fut reconnu d'une manière plus générale qu'à l'admission des principes sur la « neutralité armée » proposés en 1780 par la Russie pendant la guerre entre la France et l'Angleterre. Les puissances maritimes, et spécialement l'Angleterre, avaient coutume de saisir la marchandise ennemie sur les navires neutres; la France alla même quelquefois jusqu'à capturer le navire neutre, s'il contenait des marchandises ennemies. Aucun de ces principes n'était cependant admis universellement. L'Angleterre maintenait encore les anciens usages, et les tribunaux des États-Unis, tout en formulant le désir que des principes plus justes fussent admis, considéraient ce droit comme inattaquable. Les traités internationaux conclus à cette époque diffèrent tous les uns des autres; ainsi, par

exemple, l'Angleterre et les États-Unis admettent dans le traité de 1794 le principe que le navire neutre est libre, mais que la marchandise ennemie peut être confisquée : les États-Unis avaient cependant posé, dans le traité de 1778 avec la France et dans celui de 1785 avec la Prusse, le principe que le pavillon couvre la marchandise. En 1799, des négociations nombreuses recommencèrent entre la Prusse et les États-Unis, et grâce à l'opiniâtreté de la Prusse, on maintint dans le nouveau traité de 1799 le principe libéral du traité de 1785. (Wheaton, Intern. Law, § 456 à 469.) C'est seulement au congrès de Paris, en 1856, que les puissances reconnurent enfin, par une déclaration du 16 avril, le principe que « le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. » Le navire neutre est une partie du territoire neutre. De même qu'on ne peut déclarer de bonne prise les marchandises ennemies déposées à terre dans un port neutre, de même on ne pourra saisir les marchandises ennemies à bord d'un navire neutre. — Ladmission de ce principe constitue incontestablement un progrès, et c'est déjà une barrière importante opposée au droit barbare des prises maritimes.

795

La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon de guerre.

1. Ce principe n'a été reconnu d'une manière générale qu'au congrès de Paris, le 16 avril 1856. Certains états, en admettant que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, croyaient être logiques en demandant que la marchandise neutre fût saisissable sous pavillon de guerre, et voulaient le maintien du vieux principe anglais : « Enemy's ships, enemy's goods. » Plusieurs états, et en particulier la France, étaient enclins à autoriser la saisie des marchandises neutres sur navire ennemi. D'autres puissances, distinguant avec soin le navire et la cargaison, interdisaient la saisie des marchandises neutres sur navire ennemi, et déclaraient de bonne prise la marchandise ennemie à bord d'un navire neutre. Le *Consolato del Mare* espagnol engageait les négociants neutres à s'entendre avec le capteur pour le fret, mais déclarait libre la marchandise neutre. Les conseils des prises d'Angleterre, de Hollande et d'Italie se prononçaient pour le principe que la marchandise neutre est insaisissable même sous pavillon ennemi. Les auteurs étaient aussi très-divisés d'opinion.

L'idée que du sort du navire doit dépendre le sort de la cargaison parait contraire à la logique, puisque le navire et la cargaison sont toujours libres dans la règle; leur capture ne s'explique qu'à titre de droit exceptionnel; cette exception ne doit pas être étendue au delà de ses limites naturelles, et ne saurait par conséquent s'appliquer aux marchandises neutres. Les négociants neutres sont en relations de bonne amité avec les armateurs des nations belligérantes, de même que l'état neutre vit sur le pied de paix avec les états belligérants; si donc ces négociants donnent des marchandises à transporter aux armateurs des états belligérants, il ne doit pas en résulter pour eux un préjudice. Les marchandises neutres doivent en conséquence être déclarées insaisissables sous pavillon de guerre.

2. La société protestante des missions de Bâle (Suisse) était propriétaire d'un navire chargé d'entretenir des relations avec les missions évangéliques de l'Afrique occidentale. La confédération suisse ayant interdit aux armateurs suisses d'arborer le pavillon fédéral, la société bâloise avait obtenu, après de longues négociations, l'autorisation de faire naviguer son navire sous pavillon hanovrien, puis, à partir de 1866, sous pavillon allemand, à la condition qu'un prête-nom allemand fût désigné comme propriétaire du navire dans les registres du port de Brême. Ce navire, la *Palme*, était en mer à l'époque de la déclaration de guerre entre la France et l'Allemagne (19 juillet 1870), et le gouvernement français fut officiellement informé de l'état des choses. En janvier 1871, la *Palme* fut capturée dans la Manche et conduite à Dunkerque. Le commandant du port la relâcha sous caution. La question de la validité de la prise fut tranchée en faveur du capteur par le conseil des prises de Bordeaux. La société bâloise des Missions interjeta appel devant le conseil d'État français, et obtint gain de cause. La prise fut annulée par les motifs suivants : *a*) La confédération suisse interdit d'arborer le pavillon suisse; il y a donc, pour les Suisses propriétaires de navires, force majeure et obligation d'emprunter un pavillon étranger. *b*) L'équité exige qu'en dérogation au principe des règlements français que le capteur doit tenir compte des seuls papiers du bord, les neutres soient autorisés à fournir la preuve de leurs droits de propriétés. *c*) Cette preuve ayant été fournie, et tous les soupçons de mauvaise foi devant être écartés, la *Palme* est acquittée. — Cette décision du conseil d'État français semble donc admettre que, sous certaines conditions, et lorsque toute apparence de dol est inadmissible, l'état peut, pour des motifs d'équité, étendre au navire même le principe du traité de Paris que la marchandise neutre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

795 *bis*.

Les navires neutres ne peuvent pas se soustraire, sur le théâtre de la guerre, aux mesures nécessitées par les opérations militaires. Mais le belligérant qui porte atteinte à ces navires en raison de la guerre, est tenu d'indemniser complètement les personnes lésées.

1. Les troupes allemandes ont saisi et coulé bas près de Duclair six barques anglaises chargées de charbon. Elles n'y étaient point autorisées par les droits spéciaux que la guerre accorde aux belligérants vis-à-vis des neutres, ni par le droit d'angarie (*jus angariarum*) qui permet de faire usage des bateaux et voitures pour le transport des troupes et du matériel nécessaire. Elles n'ont pu le faire qu'en vertu du droit des autorités militaires de faire sur le théâtre de la guerre tout ce que la sûreté des troupes *exige*. Il y avait, il est vrai, atteinte violente à une propriété anglaise; mais si cette atteinte était nécessitée par les opérations militaires, elle était aussi justifiée que la réquisition d'approvisionnements accumulés dans les magasins d'un neutre, à la condition toutefois que les particuliers lésés fussent pleinement indemnisés, puisque leurs biens avaient dû être détruits dans l'intérêt général. C'est dans

ce sens que les réclamations de l'Angleterre reçurent satisfaction. (Échange de dépêches entre lord Granville et le comte Bernstorff en janvier 1871. (Staatsarchiv d'Aegidi et Klauhold, 4498-4509.)

2. Un intéressant échange de notes est survenu entre le gouvernement français et la confédération suisse au sujet des bases à prendre pour le calcul de l'indemnité à payer aux propriétaires neutres. Des marchandises suisses avaient été capturées à bord de divers navires allemands pendant la guerre de 1870-71, et avaient été vendues d'office dans les colonies françaises. La France devait restituer à l'Allemagne, à teneur de l'art. 13 additionnel de la paix de Francfort, le *produit de la vente* des marchandises et des navires allemands qui n'avaient pas encore été déclarés de bonne prise lors de la signature de l'armistice de Versailles. La France offrit donc à la Suisse de se faire rembourser sur ces bases par l'Allemagne. La Suisse s'y refusa, alléguant que la paix de Francfort était pour elle une *res inter alios acta;* que ses nationaux avaient droit au remboursement *de la totalité de la perte subie par eux,* et que c'était à la France seule à payer cette indemnité, puisque c'était la marine française qui avait vendu des marchandises neutres et causé une perte à des négociants neutres. Le gouvernement français fit porter la question devant le conseil des prises de Paris, et celui-ci prononça que le belligérant était autorisé à vendre les marchandises neutres capturées à bord d'un navire ennemi, lorsqu'il y avait *nécessité dans l'intérêt même du propriétaire de la marchandise,* et dans ce cas, que le belligérant était tenu à restituer seulement le produit de la vente. — Quel que puisse être en principe le bien fondé de cette décision, il est évident que le belligérant est, dans l'état actuel des choses, seul appelé à constater, par l'entremise de ses agents, la nécessité de vendre, et que c'est le conseil des prises de l'état belligérant qui statue seul et sans le concours de l'état neutre. Dans un procès civil, la force majeure est constatée par des experts choisis par les deux parties. Aussi longtemps donc que les conseils des prises seront unilatéralement composés, les neutres n'auront pas de garanties suffisantes.

796

Les états neutres peuvent rester en relations diplomatiques avec les états belligérants, pour autant que les opérations militaires ne les en empêchent pas.

1. Les états neutres n'ont pas de motif de rappeler leurs représentants diplomatiques, puisqu'ils conservent leurs rapports d'amitié avec les états belligérants. Mais les correspondances peuvent être interceptées ou les communications interrompues, pendant la guerre, entre l'envoyé et son gouvernement. Les états neutres ne peuvent faire de réclamations, ces inconvénients étant inévitables. V. art. 555, Rem. 2.

797

Les états neutres peuvent offrir aux belligérants leur média-

tion ou leurs bons offices, et se charger, dans l'intérêt des ressortissants de l'une des puissances belligérantes, de protéger et de représenter ceux-ci auprès de l'autre état.

1. V. l'art. 485. L'état neutre est mieux placé que tout autre pour offrir sa médiation ou se charger de la représentation diplomatique d'un des belligérants auprès de l'autre, puisqu'il soutient avec tous deux des relations amicales. Il ne peut évidemment agir qu'avec le consentement des belligérants.

4. — Commerce des neutres. — Contrebande de guerre. Droit de visite.

798

Les ressortissants d'un état neutre ont le droit, pendant la guerre aussi bien que pendant la paix, de faire le commerce avec les ressortissants des états belligérants. L'état de guerre n'interrompt les relations commerciales qu'autant que les opérations militaires l'exigent.

1. On n'est arrivé que lentement à faire reconnaître ce principe, dont l'affirmation devient aujourd'hui de plus en plus énergique. Il a été souvent prétendu, autrefois, qu'un état belligérant avait le droit d'interdire tout commerce avec l'ennemi, même le commerce des neutres. Les gouvernements cherchaient par là à causer à l'adversaire le plus de mal possible. Emportés par le désir de nuire à l'ennemi, ils oubliaient le dommage très sensible causé aux neutres, avec lesquels cependant ils conservaient des relations pacifiques et amicales. Mais le commerce est une œuvre de paix et non une œuvre de guerre. Il n'existe donc aucun motif valable ni aucun droit d'entraver le commerce des neutres, à moins que des nécessités militaires n'exigent cette interruption.

799

Le principe de la liberté du commerce neutre doit être maintenu même dans le cas où l'un des états belligérants autoriserait pendant la guerre une branche spéciale de commerce, qu'il interdisait avant la guerre et qu'il restreindra peut-être quand la guerre sera terminée.

1. Ce principe est opposé à la prétendue « règle de 1756, » qui a été jadis appliquée et soutenue par les juges et jurisconsultes anglais. Cette doctrine s'était manifestée pour la première fois à l'occasion d'une guerre entre la

France et l'Angleterre. Empêchés par les croisières anglaises de continuer leur commerce avec leurs colonies lointaines, les Français permirent aux Hollandais de pratiquer ce commerce, dont, avant la guerre, tous les neutres étaient complètement exclus. Plusieurs navires hollandais furent capturés par les croisières anglaises et déclarés de bonne prise ainsi que leur cargaison. On essaya de légitimer cette atteinte au libre commerce des neutres en alléguant que l'autorisation de faire le commerce avec les colonies françaises avait été accordée non pas à tous les neutres en général, mais exclusivement aux Hollandais; qu'ainsi les navires hollandais étaient en quelque sorte des suppléants de la marine française, chargés de maintenir pendant la guerre le système exclusif adopté pour les colonies, et de sauvegarder les intérêts de la France. — Cette règle fut plus tard interprétée et appliquée d'une manière générale; on invoquait, pour l'appuyer, les motifs suivants :

a) Tout ce que les neutres peuvent demander, c'est qu'on n'entrave pas, plus que cela n'est strictement commandé par les nécessités de la guerre, la libre continuation de leurs relations de commerce anciennes (customary trade) avec les états belligérants. Mais ils ne sont pas fondés à demander qu'il leur soit ouvert pendant la guerre de nouveaux débouchés et de nouvelles relations commerciales. Ils peuvent demander qu'on ménage les relations commerciales qui avaient été établies pendant la paix, mais ils ne peuvent prétendre exploiter la guerre pour demander plus d'extension à leur commerce avec le pays ennemi.

b) Accorder un tel droit aux neutres aurait pour effet d'augmenter la force de résistance de l'ennemi au grand détriment de l'adversaire. Ce dernier n'est pas tenu de le tolérer.

2. Ces motifs ne soutiennent pas l'examen. Il reste vrai que le commerce est une œuvre de paix et que les neutres ne doivent pas être entravés dans leurs relations commerciales. La guerre ne change rien à cette vérité. En conséquence :

a) Il n'y a pas lieu de distinguer entre les relations commerciales qui existaient avant la guerre et celles qui prennent naissance pendant la guerre, ni d'autoriser la continuation des premières en interdisant les secondes. Le but du commerce n'est pas de conserver ce qu'on a acquis, mais au contraire de se créer sans relâche de nouveaux débouchés et de nouvelles sources de bénéfices.

b) En admettant qu'exceptionnellement la guerre fournît aux neutres quelques chances favorables, il y a d'autant moins de motifs de les en priver que nécessairement leur commerce subit par le fait de la guerre des dommages considérables.

c) Dans l'état actuel du monde civilisé, il n'est plus permis de chercher arbitrairement à nuire aux citoyens paisibles, sous le seul prétexte de diminuer les ressources de l'ennemi. On ne doit causer d'autres dommages que ceux nécessités par les opérations militaires Le droit de blocus et le droit d'empêcher la contrebande de guerre sont des exceptions, et, comme tels doivent être restreints plutôt qu'étendus.

800

Lorsque, en temps de paix, le commerce entre les différents

ports d'un même état (cabotage), est exclusivement réservé à la marine nationale, et que l'une des parties belligérantes donne pour la durée de la guerre aux neutres l'autorisation de faire ce commerce, les navires neutres qui profitent de cette permission ne violent pas les lois de la guerre, et ne peuvent pas être capturés sous le prétexte qu'ils se livrent à un commerce interdit.

1. Art. 798, 799. Le cabotage (coasting trade), c'est-à-dire le commerce de marchandises nationales entre deux ports du même état, était autrefois réservé exclusivement aux nationaux et interdit aux navires étrangers. Le même principe était le plus souvent admis pour le commerce entre la mère patrie et les colonies. Ce système n'était guère praticable en temps de guerre; on sentait le besoin du concours des neutres, les hostilités entravant le commerce national. Lorsque l'ennemi était puissant sur mer, il ne voulait pas tolérer le cabotage des neutres. Les jurisconsultes anglais, et récemment encore Phillimore III, § 214, étaient les principaux défenseurs de ce système, combattu d'autre part par les jurisconsultes américains, et plus encore par les Français. Les mêmes motifs que nous avons invoqués contre la « Règle de 1756 » nous amènent également à admettre que le cabotage des neutres est autorisé en droit international, sauf les restrictions qui pourront, suivant les circonstances, y être apportées par les lois des divers états. Le principe de la liberté du commerce ayant aujourd'hui triomphé et fait disparaître la plupart des restrictions du droit antérieur, cette question a du reste perdu beaucoup de son importance. Calvo, droit intern. II, p. 439.

801

Le transport de la contrebande de guerre est interdit. Les belligérants ont le droit d'empêcher la fourniture et le transport de la contrebande de guerre, même lorsqu'elle se trouve à bord de navires neutres ou est fournie par des neutres.

1. Le commerce neutre ne doit pas abuser de sa liberté pour prêter aide et assistance aux belligérants, car cette assistance est la négation de la neutralité. Le mot contrebande (*contra bannum*) date du moyen âge et provient de l'époque où les papes mettaient au ban de la chrétienté ceux qui fournissaient des armes aux infidèles. La liberté du commerce neutre ne saurait donner le droit de soutenir un des belligérants. Les états en guerre ne peuvent tolérer la contrebande sans courir de grands périls; ils ont donc le droit de la confisquer, parce que le fait de l'importer chez l'adversaire suppose de la part des neutres l'intention de fournir des secours à ce dernier.

2. La règle ci-dessus est reconnue en principe par tous les états civilisés, et spécialement par les états neutres; voir la « neutralité armée » de 1780 et le traité de Paris de 1856. Mais il s'est de tout temps élevé des conflits sur ce qu'on devait entendre sous le nom de contrebande de guerre et sur les moyens de l'empêcher. L'Angleterre, en sa qualité de première puissance maritime,

cherchait à étendre autant que possible la notion de contrebande et les moyens de répression. Les neutres, au contraire, désireux de protéger leur commerce, voulaient limiter l'idée de contrebande à un aussi petit nombre d'objets que possible. et adoucir les mesures de rigueur en usage contre les navires contrebandiers. Les deux tendances se sont peu à peu rapprochées, bien qu'on puisse encore aujourd'hui constater certaines oscillations dans la pratique des gouvernements. Toutes les puissances maritimes ont un intérêt considérable à ce que le commerce des neutres souffre le moins possible de la guerre ; elles cherchent donc à écarter les obstacles, aucune d'elles n'étant sûre que ses intérêts ne seront pas un jour gravement lésés par des mesures répressives trop violentes.

802

Sont considérés comme contrebande de guerre, les objets transportés à l'un des belligérants dans le but de faciliter les opérations militaires, et dont il pourra se servir pour faire la guerre.

1. Il faut évidemment considérer comme contrebande le *transport* d'objets de l'espèce ci-dessus. Mais on doit se demander, dans chaque cas spécial, si les objets transportés peuvent servir à faire la guerre (art. 803) ; ensuite, si l'intention de venir en aide à l'un des belligérants existe dans l'espèce ; enfin s'il est nécessaire que cette intention existe pour qu'on puisse confisquer la contrebande. La question de fait et la question de droit pourront être litigieuses suivant les circonstances.

2. L'institut de droit international a formulé le principe général suivant dans sa session de 1877 à Zurich : sont sujets à saisie, les objets destinés à la guerre ou susceptibles d'y être employés immédiatement. Les gouvernements belligérants auront, à l'occasion de chaque guerre, à déterminer d'avance les objets qu'ils tiendront pour tels. Sont également sujets à saisie, les navires marchands qui ont pris part ou sont en état de prendre immédiatement part aux hostilités, ou qui ont rompu un blocus effectif ou déclaré (Annuaire, 2e année, p. 112). Cette déclaration a ceci de remarquable qu'elle parle seulement de saisie et non de confiscation, qu'elle ne stipule aucune distinction entre la propriété neutre et la propriété ennemie, évite l'expression de contrebande, et fait reposer la saisie essentiellement sur le conditionnement extérieur de la marchandise « susceptible d'être employée immédiatement à « la guerre. » Si toutefois l'intention de venir en aide à l'adversaire est évidente, il me paraît que la confiscation serait justifiée même lorsqu'on sera arrivé, en ces matières, à un droit des gens plus perfectionné.

803

Rentrent ici, en règle générale et à moins de conventions spéciales obligeant les deux parties :

a) Les armes de guerre, canons, fusils, sabres, balles, boulets, poudre et autre matériel de guerre;

b) Le salpêtre et le soufre servant à la fabrication de la poudre;

c) Les embarcations de guerre;

d) Les dépêches relatives à la guerre et transportées dans l'intention de favoriser un des belligérants.

1. Les traités énumèrent souvent avec soin la liste des objets qui sont exclusivement considérés comme contrebande de guerre. Mais ces conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes.

2. Rem. à litt. *a*). Certaines choses sont, par nature, destinées toujours ou presque toujours à la guerre; ce sont les armes de toute espèce et le matériel de guerre. Ces objets sont nécessairement de la contrebande. Cependant, leur énumération détaillée n'est pas possible, parce qu'on invente chaque jour de nouvelles armes, qui n'ont pu être spécialement désignées dans les traités ou lois antérieures. Ainsi le coton-poudre devra être assimilé à la poudre, et les capsules métalliques, les cartouches ou les douilles de cartouches, rangées dans la même catégorie que les pierres ou les mèches des anciens fusils. Les diverses espèces de torpilles doivent être ajoutées à cette liste.

Les bandages, la charpie, les intruments de chirurgie, etc., destinés à l'armée, ne sont pas de la contrebande, parce qu'on n'emploie pas ces objets pour faire la guerre.

3. Rem. à litt. *b*). Le salpêtre et le soufre ne sont pas des armes; mais, comme ils servent presque exclusivement à la fabrication de la poudre, tous les peuples les font rentrer dans le matériel de guerre. Il n'y aura cependant pas contrebande si l'on démontre que ces objets sont destinés à d'autres usages. La « seconde neutralité armée » de 1800 range expressément le salpêtre et le soufre parmi les objets de contrebande.

4. Rem. à litt. *c*). Les embarcations de guerre servent évidemment à faire la guerre. Mais comme les navires de commerce peuvent être transformés en navires de guerre, il peut arriver qu'on ne sache si l'on a devant soi un navire de commerce — libre — ou un navire de guerre — contrebande. — La question ne peut être tranchée qu'en examinant avec soin dans chaque cas les plus petits indices.

5. Rem. à litt. *d*). Les dépêches relatives à la guerre sont évidemment de la contrebande. Exemple : Les ordres adressés par le généralissime au commandant d'un corps détaché ou d'une station de la flotte. Les dépêches qui n'ont pas trait à la guerre, et spécialement la correspondance diplomatique, peuvent par contre être expédiées en toute sûreté par les navires neutres. Ainsi, le navire brémois l'*Atalante* fut condamné, en 1808, par le juge anglais Scott pour avoir transporté des dépêches relatives à la guerre et adressées par le gouverneur de l'île Maurice au ministre de la marine et des colonies françaises. Le navire américain la *Carolina* fut par contre acquitté la même année, parce qu'il n'avait à bord que des dépêches adressées au gouvernement français par le ministre de France aux États-Unis. (Wheaton, Intern. Law, § 504, Rem. de Dana.) L'Angleterre et la France prévinrent les neutres, pendant la guerre de Crimée, qu'ils ne devaient pas transporter des

dépêches relatives à la guerre, les puissances belligérantes étant décidées à réprimer toute tentative de ce genre.

804

Les armes et munitions que le navire neutre transporte pour ses propres besoins, ne sont pas de la contrebande de guerre.

1. Les navires de commerce possèdent souvent quelques canons, et, dans les contrées infestées par les pirates, leur armement peut être plus considérable. C'est un droit incontestable des neutres, et il ne peut être question ici de contrebande.

805

Le transport d'objets servant aussi aux besoins des particuliers, habillements, sommes d'argent, chevaux, bois de construction pour les navires, toile à voiles, plaques de fer, machines à vapeur, charbon de terre, navires de commerce, etc., est dans la règle autorisé. On ne pourra exceptionnellement envisager ces objets comme contrebande de guerre que si les traités le mentionnent expressément, ou si, dans l'espèce, on peut démontrer qu'ils étaient destinés à faire la guerre et transportés avec l'intention de prêter aide et assistance à l'un des belligérants. Les vêtements, par exemple, devront servir à uniformer les troupes, l'argent n'être qu'un subside, les chevaux servir à remonter la cavalerie, le bois et le fer à construire des navires de guerre et à les blinder, les embarcations marchandes à transporter les troupes ennemies. On devra toujours présumer que ces objets ne sont pas destinés à la guerre, et se prononcer dans le doute contre l'admission de la contrebande.

1. Les conflits sont particulièrement fréquents sur le terrain de la contrebande « relative. » Lorsque les traités contiennent des prescriptions détaillées, on s'en tient au traité. Mais à défaut de conventions, la question doit être tranchée suivant la nature des choses et suivant les circonstances. Deux opinions extrêmes sont en présence et vont toutes deux trop loin, à mon avis. Les uns admettent que tous les objets qui peuvent, dans un cas donné, être employés par un des belligérants pour faire la guerre, sont de la contrebande, aussitôt qu'ils sont adressés à l'ennemi. D'autres disent que ces objets ne peuvent jamais être considérés comme contrebande de guerre, et que les neutres sont toujours autorisés à en faire le commerce; ils défendent leur système en faisant remarquer qu'il est trop difficile d'établir si ces objets sont oui ou non

destinés à la guerre, et qu'il est dangereux de laisser à l'un des belligérants le soin de trancher la question. L'objection est fondée, mais elle a trait à l'organisation des conseils des prises et ne porte pas sur le fond de la question. — Les neutres transportent des objets que les particuliers peuvent employer pour leur usage et dont on peut également se servir pour faire la guerre (*res anticipis usus*). Dans le premier cas, il y a commerce entre deux particuliers, et l'on ne saurait s'y opposer. Si par contre les objets en question sont transportés par un navire neutre à l'ennemi pour que celui-ci s'en serve à faire la guerre, il y aura contrebande de guerre. Mais il n'y a pas lieu de présumer l'existence de la contrebande ; au contraire, le commerce des neutres a dans la règle un caractère tout pacifique ; c'est par exception seulement que les neutres prêtent leur appui à l'un ou à l'autre des belligérants.

2. Lorsqu'il est bien constaté que ces marchandises sont destinées à faire la guerre et lorsque l'intention de soutenir un des belligérants est également évidente, on ne saurait exiger de l'adversaire qu'il laisse tranquillement ces renforts parvenir à destination. Les neutres ne pourront donc réclamer si l'on prend leur conduite pour ce qu'elle est et si on saisit la contrebande. Livrer a l'ennemi des plaques destinées au blindage, par exemple, c'est absolument comme si on lui fournissait des navires blindés. Il est parfaitement indifférent qu'on expédie à la même adresse un chargement de sabres ou qu'on envoie les lames et les gardes séparément. Les subsides pécuniaires sont souvent plus importants pour un état que la poudre et le plomb. Toute la question revient donc à prouver d'une part que les marchandises sont destinées à la guerre, et d'autre part que l'envoi a lieu dans l'intention de soutenir un des belligérants. La solution dépendra des circonstances ; il suffit, pour protéger la liberté du commerce des neutres, que l'on présume en faveur de leur bonne foi et qu'ils ne puissent être condamnés sans que leur culpabilité ait été clairement établie.

3. L'état neutre peut sans hésiter accorder à des navires de guerre la faculté d'embarquer dans ses ports le charbon nécessaire pour gagner un autre port rapproché. Mais c'est avec raison que le gouvernement britannique a, dans la guerre franco-allemande, interdit l'envoi à la flotte française dans la mer du Nord de charbon tiré des ports anglais. L'intention de seconder un des belligérants était évidente. Voir art. 773, Rem. Calvo, *Droit int.*, II, 463. La jurisprudence française exclut entièrement le charbon de la contrebande de guerre.

806

Il ne suffit pas, pour légitimer la confiscation, que les objets énumérés à l'article précédent puissent être employés utilement à faire la guerre, et qu'il soit probable que, s'ils parviennent à destination, ils seront en effet utilisés dans ce but. Il faut se borner, dans ce cas, à empêcher l'envoi d'arriver à destina- lorsqu'on a des motifs graves de croire qu'il servira à faire la guerre.

Est également irrégulière la confiscation des objets non suspects qui se trouvent à bord en même temps que la contrebande.

1. La contrebande de guerre ne peut être confisquée que lorsque les neutres prêtent secours et assistance à l'adversaire, c'est-à-dire lorsqu'ils agissent en ennemis; la saisie ne pourra avoir lieu lorsque les neutres font simplement du négoce. Mais le danger de voir les marchandises en question employées par l'ennemi est si considérable, que l'état belligérant pourra empêcher en temps de guerre le commerce de ces objets. Le transport de ces marchandises constitue une contrebande accidentelle, et cela sans qu'il y ait faute ni de la part du propriétaire du navire, ni de la part du capitaine. *Elles ne pourront être confisquées*, parce que le navire n'est pas coupable; on se bornera à empêcher l'ennemi d'en jouir. Cela s'appliquera par exemple au transport de charbon de terre dans le port où la flotte ennemie est à l'ancre. Le charbon sera confisqué s'il est destiné à la flotte ennemie; si cette intention ne peut être constatée, on mettra temporairement le charbon sous séquestre en indemnisant les propriétaires, parce que, si le navire arrivait à sa destination, l'ennemi achèterait évidemment la cargaison et s'en servirait pour faire la guerre.

2. L'équité exige qu'il soit tenu compte aux négociants des dommages que la guerre peut leur causer. Le commerce a pour but le gain seul et non le triomphe d'une des parties. Le négociant ne s'inquiète pas de savoir ce qu'on fera de ses marchandises; il demande seulement à vendre ou à acheter aux prix les plus favorables. C'est dans ce but que sont conclues la plupart des conventions entre marchands; c'est seulement lorsque la marchandise ne peut par nature être employée à autre chose qu'à faire la guerre (art. 804) que l'on devra admettre la contrebande de guerre, sans tenir compte du fait que le négociant a agi par pur intérêt privé. Pour les marchandises *anticipis usus*, par contre, on devra libérer la marchandise si le propriétaire n'a pas eu l'intention de venir en aide à l'un des belligérants. Chacune des puissances en guerre doit inversement veiller à ce que l'autre n'augmente pas ses forces militaires et n'aura pas à examiner si ceux qui permettent à l'adversaire d'accroître ses forces le font par spéculation ou dans une intention hostile. V. Dana rem. sur le § 551 de Wheaton, Intern. Law, et Phillimore, III, § 266. (Ordonnance du conseil privé anglais du 18 février 1854.)

3. La jurisprudence de plusieurs conseils des prises est souvent, en matière de confiscation de navires et de marchandises, plus sévère que le droit ne le réclamerait. Voir la consultation de Gessner dans l'affaire du « Springbock, » art. 813, Rem.

807

Il est contraire aux usages de la guerre de saisir comme contrebande les vivres et autres moyens de subsistance, même lorsqu'ils sont destinés à l'armée ennemie. Toutefois, l'armée assiégeante a le droit d'empêcher l'entrée de vivres dans la place et de chercher par ce moyen à forcer celle-ci à se rendre.

1. Les publicistes et les traités diffèrent passablement entre eux sur ce point. Pendant les guerres de la révolution française, l'Angleterre chercha à intercepter le commerce des grains avec la France, ou du moins avec le gouvernement français. Mais cette tentative échoua devant la résistance des états neutres, qui opposèrent avec raison que nourrir des hommes est un acte essentiellement pacifique. On ne pourra donc, sauf en cas de blocus, parler ici de contrebande. Un belligérant ne sera pas non plus autorisé à capturer les transports de vivres destinés à l'ennemi et effectués par les neutres, sous prétexte qu'il est lui-même privé de moyens de subsistance. Voir la note du comte de Bernstoff en 1793, Phillimore, III, § 247.

808

Le commerce et la fabrication du matériel de guerre sur territoire neutre ne sont pas interdits aux neutres par le droit international, même lorsque ce matériel a été commandé ou acheté par un des belligérants.

L'état neutre a par contre le devoir d'empêcher qu'on ne vienne de son territoire en aide à l'un des belligérants (art. 766); l'autre belligérant a le droit de confisquer les objets de contrebande et de s'opposer à ce que des renforts soient envoyés à son adversaire.

1. V. art. 765, Rem. Les fabriques d'armes et de poudre, les chantiers pour la construction de navires de guerre, etc., de même que le commerce de ces objets, sont les entreprises dont le caractère privé ne saurait être contesté; ce caractère subsiste lors même que des puissances tierces viennent à se faire la guerre entre elles. Le droit international ne s'occupe de la question que si l'intention d'assister un des belligérants est évidente, ou du moins si, en fait, on peut craindre que l'ennemi ne s'adresse aux neutres pour augmenter son matériel de guerre. L'état neutre n'aura donc à intervenir qu'à partir de ce moment et pour éviter le reproche de prêter son territoire à des manœuvres hostiles. Il pourra prendre dans ce but les mesures de sûreté nécessaires, et au besoin mettre provisoirement sous séquestre le matériel de guerre rassemblé dans les fabriques d'armes. V. arrêté du conseil fédéral suisse du 17 juillet 1866.

809

L'état ennemi peut s'emparer des marchandises de contrebande pendant le transport et les déclarer de bonne prise, mais il ne peut prononcer aucune pénalité contre les neutres.

1. L'état belligérant ne possédant aucune juridiction en dehors de son territoire, — et la mer ne faisant pas partie de ce territoire, — il ne peut pas pu-

nir les négociants ou capitaines qui font de la contrebande. La confiscation de la contrebande est une application des lois de la guerre et non des lois pénales. L'état neutre peut par contre rendre responsables et punir ceux de ses ressortissants dont les actes risquent de compromettre sa neutralité; il applique les lois pénales en vigueur chez lui; le droit international n'a pas à s'occuper de ces questions de législation intérieure.

Rem. 2. « Pendant le transport », mais non pendant le retour d'un navire et après livraison effectuée. Voir consultation de Pradier-Fodéré dans l'affaire du « Ludor ». Lima, 1879. Voir aussi art. 818.

810

Le navire porteur de contrebande de guerre ne peut être retenu qu'autant que cela est nécessaire pour pratiquer la saisie des marchandises de contrebande; il ne pourra donc être capturé lorsque ces marchandises forment seulement une partie minime de la cargaison, et peuvent être confisquées séparément. Le navire ne pourra être déclaré de bonne prise par le capteur, que lorsque son propriétaire a su que le navire transportait de la contrebande et l'a autorisé.

1. La saisie et la confiscation du navire ne peuvent avoir lieu que s'il y a eu culpabilité de la part du propriétaire, art. 806. Gessner (droit des neutres, p. 147), reconnaît que la confiscation du navire se justifie en droit lorsque le propriétaire savait qu'il transportait de la contrebande de guerre, mais il faut remarquer que la pratique suivie par la plupart des états maritimes, à l'exception de l'Angleterre (et des États-Unis) se range à l'opinion moins rigoureuse défendue par Vattel et Hautefeuille, et d'après laquelle la saisie de la contrebande est seule autorisée.

2. La nouvelle théorie est plutôt d'écarter entièrement la confiscation du navire. Voir Pradier-Fodéré, dans la consultation citée à l'art. 889, Rem. 2. Cependant les mêmes intérêts qui demandaient la confiscation de la contrebande, réclament la même menace à l'égard d'un propriétaire du navire qui agit en violation des défenses.

811

Lorsque la culpabilité du propriétaire de la contrebande ne ressort pas avec évidence des circonstances, et qu'on est cependant autorisé à confisquer les marchandises parce qu'elles sont évidemment destinées à la guerre, le capteur doit rembourser au propriétaire la valeur intégrale des objets confisqués. L'état capteur est ici acheteur forcé.

1. Bien qu'il n'y ait pas ici commerce prohibé et qu'on se borne à empêcher

l'appui réel quoique non intentionnel fourni à l'ennemi, il est équitable de dédommager le propriétaire de bonne foi dont les intérêts sont lésés par la confiscation. — On doit donc appliquer ici par analogie les principes de la vente forcée ou de l'expropriation. Sous l'ancienne jurisprudence, on ne faisait pas toutes ces distinctions; on confisquait presque toujours. Aujourd'hui on est devenu plus modéré; en Angleterre, les conseils des prises accordent au propriétaire lésé le 10 °/. en sus de la valeur réelle des marchandises; ce principe a été admis dans plusieurs traités, spécialement dans celui du 19 novembre 1794 entre l'Angleterre et les États-Unis. V. Phillimore, III, § 257 et suiv., et le jugement de lord Stowell, *idem*, § 270. Calvo, droit int., II, p. 493

812

Les navires ou marchandises qui pourraient de leur nature être employés à faire la guerre, ne peuvent pas être capturés par les belligérants, lorsqu'ils sont adressés à un état neutre ou à un état avec lequel les belligérants ne sont pas en guerre.

1. Il n'y a dans aucune de ces deux alternatives possibilité de venir en aide à l'un des belligérants ou de faire de la contrebande accidentelle (art. 806). Les belligérants n'ont pas le droit de troubler en quoi que ce soit les relations commerciales des neutres avec d'autres contrées que celles occupées par leur adversaire.

813

Si les navires ou marchandises ne sont expédiés à destination d'un port neutre que pour mieux venir en aide à l'ennemi, il y aura contrebande de guerre, et la confiscation sera justifiée.

1. Exemples : Un navire chargé d'armes et de munitions est expédié d'Amérique pour Hambourg; mais sa vraie destination est Pétersbourg, et on constate que l'intention a été de fournir des secours à la Russie dans sa guerre contre l'Angleterre. Ou bien, pendant une guerre entre la France et l'Allemagne, l'Angleterre envoie en Hollande un navire cuirassé destiné à l'un des belligérants.

2. Dans le procès intenté contre la barque anglaise *Springbock*, qui avait été arrêtée pour contrebande par un croiseur américain, le juge Chase déclara en décembre 1866, au nom du tribunal suprême de l'Union américaine, ce qui suit : « Lorsque des marchandises ont pour destination finale un port d'un des états belligérants, mais que ces marchandises sont en premier lieu transportées par un navire neutre, parti d'un port neutre, dans un autre port neutre, et cela de bonne foi et sans intention frauduleuse de la part du propriétaire du navire en ce qui concerne la destination finale de la cargaison, le navire peut être mis sous séquestre pour permettre la saisie de la contrebande, mais il ne peut être confisqué et déclaré de bonne prise. » Voir plus bas 835, Rem. 5.

814

La saisie peut avoir lieu sur le théâtre de la guerre, mais non dans les eaux dépendant du territoire neutre. La pleine mer est réputée faire partie du théâtre de la guerre, pour autant qu'elle est employée à venir en aide à l'un des états belligérants.

1. Les eaux dépendant du territoire neutre ne peuvent pas, plus que ce territoire lui-même, être soumises à la police de guerre des belligérants. Il est déjà exorbitant d'accorder à ces derniers le droit d'arrêter en pleine mer les navires neutres qui portent de la contrebande. La pleine mer n'appartient en effet à personne. — Il faut du reste faire des restrictions au principe posé dans notre article. Dans les mers très éloignées du théâtre de la guerre, et dont personne ne peut user au détriment des belligérants, ceux-ci ne peuvent, sans s'exposer à de justes réclamations, arrêter les navires neutres sous prétexte qu'ils les soupçonnent de transporter de la contrebande de guerre. V. art. 819.

815

Le transport de troupes ou de chefs faisant partie des armées belligérantes, sur des navires neutres, est assimilé au transport de matériel de guerre et envisagé comme contrebande. Les troupes ou chefs militaires pourront être faits prisonniers.

1. Le transport de troupes de renfort constitue évidemment un acte d'hostilité non moins grave que le transport d'armes et de munitions. Par troupes on doit entendre non seulement de grands corps d'armée, mais aussi un petit nombre de soldats avec un sous-officier, par exemple. On ne distingue pas entre les volontaires et les soldats de l'armée régulière. V. art. 770, Rem. 2, litt. *b*. Voir Calvo, droit internat., II, p. 495.

2. Le même principe sera appliqué au transport de chefs sans leurs troupes. Un général ou quelques bons officiers contribuent parfois davantage au succès des opérations militaires qu'un grand nombre de soldats.

816

Le transport d'émigrants paisibles n'est pas interdit par les lois de la guerre, même lorsque ces personnes ont l'intention de s'enrôler dans l'armée d'un des belligérants.

1. Cet acte ne constitue pas directement l'envoi de renforts à l'un des belligérants, et si indirectement ce dernier peut en tirer un profit, c'est dans un avenir trop éloigné ou trop incertain pour qu'il puisse être question de con-

trebande de guerre. L'émigration est un fait essentiellement pacifique. — Ce principe a été formulé dans plusieurs traités récents. Les traités conclus par la France contiennent encore en 1858 la clause suivante : « Il est « également convenu que la liberté du pavillon s'étend aux individus qui se- « raient trouvés à bord des bâtiments neutres, à moins qu'ils ne soient mili- « taires et alors engagés au service de l'ennemi. » Les Américains du Nord s'expriment comme suit : « Unless they are officers or soldiers and in the « actual service of the enemy. » V. Marquardsen, *L'affaire du Trent*, Erlangen, 1862, p. 61.

817

Il n'y a pas de contrebande lorsqu'un navire neutre transporte à son bord des citoyens paisibles ou des envoyés diplomatiques à l'état ennemi.

1. Les états neutres ont le droit d'entretenir des relations diplomatiques avec les états belligérants (art. 796) ; ces derniers peuvent empêcher qu'un envoyé de l'ennemi ne traverse leur territoire ; ils peuvent l'arrêter s'il entreprend ce voyage sans leur autorisation, en raison de l'importance de sa mission, et le considérer comme un otage ; mais ils n'ont pas le droit d'attaquer en pleine mer ou dans les eaux neutres le navire qui porterait à son bord des envoyés de l'état ennemi. L'arrestation de MM. Mason et Slidell, représentants de la Confédération américaine du Sud, à bord d'un paquebot anglais, en février 1861, était donc irrégulière, et l'aurait été lors même que le navire neutre, au lieu d'être sorti d'un port neutre, serait sorti d'un port ennemi. L'Angleterre réclama donc contre cette violation des droits des neutres, et les États-Unis remirent les prisonniers en liberté. V. l'ouvrage de Marquardsen cité à l'art. 816, et la rem. de Dana sur le § 504 de Wheaton, Intern. Law. V. aussi la note de M. Sewart, secrétaire d'État des États-Unis, du 26 décembre 1861 (Staatsarchiv, 194), et la réponse du cabinet de Saint-James du 23 janvier 1862 (Staatsarchiv, 199). Voir la correspondance dans Calvo, II, 501.

2. Le professeur M. Bernard, d'Oxford, a formulé, dans son ouvrage sur a neutralité anglaise pendant la guerre civile des États-Unis (Londres 1870), divers principes, qui peuvent être résumés comme suit (Revue du droit international de Gand, III, p. 126) :

1° Un navire de guerre qui a à son bord des agents civils ou militaires de l'un des états belligérants, ne peut être déclaré de bonne prise que s'il a eu l'intention clairement manifestée de venir en aide à l'une des parties en guerre ;

2° Lorsqu'il est démontré que le navire neutre a été loué par l'un des belligérants pour un but de guerre, il est indifférent que les passagers soient nombreux ou peu nombreux, que des personnages importants soient à bord ou non, ou que le but soit connu du propriétaire du navire ou du capitaine ;

3° Si le navire neutre n'a pas été loué par un des belligérants, le nombre et

la profession des passagers peuvent servir à indiquer l'intention de fournir assistance à l'une des parties en guerre;

4° Le fait que le navire a pour destination un port neutre n'empêche pas la condamnation de ce navire, mais est un motif grave pour ne pas prononcer la condamnation, et doit dans la règle entraîner l'acquittement, surtout si le navire suit sa course habituelle;

5° Il n'est pas permis de faire prisonniers les individus trouvés en pleine mer à bord d'un navire neutre, s'il n'est démontré judiciairement que le navire a perdu son caractère de navire neutre.

818

Les navires neutres qui transportent des troupes ennemies perdent les droits que la neutralité leur conférait, et sont de bonne prise tant qu'ils ont à bord des troupes ennemies. Ils redeviennent neutres aussitôt le transport effectué, et ne peuvent plus être capturés une fois que le débarquement a eu lieu.

1. Le transport de troupes ennemies constitue évidemment un acte d'hostilité, et les navires neutres qui se livrent à cette opération s'exposent à être capturés. Mais la saisie n'est régulière que s'ils sont pris en flagrant délit; plus tard, une fois le débarquement opéré, ils sont insaisissables.

819

Pour empêcher que les neutres n'abusent de leur liberté commerciale au profit d'un des belligérants, chacun des états en guerre a le droit d'arrêter les navires neutres sur le théâtre de la guerre, et d'examiner s'ils ne transportent pas de contrebande. Au théâtre de la guerre, il faut ajouter les eaux dépendant du territoire des divers états belligérants, et la partie de la pleine mer que doivent traverser les navires à destination de l'état ennemi.

La visite n'est autorisée ni dans les eaux dépendant du territoire des états neutres, ni dans les mers lointaines.

1. V. l'art. 304 et suiv. et l'art. 814. L'admission du droit de visite en pleine mer en temps de guerre a apporté des restrictions considérables au principe que la mer est libre et ne dépend d'aucun état. Le droit de visite repose sur la nécessité absolue pour les belligérants de se défendre contre tous les actes d'hostilité, même lorsqu'ils proviendraient des neutres; ces derniers sont eux-mêmes obligés de reconnaître que le droit de visite est un mal inévitable en temps de guerre.

820

L'examen portera sur la nationalité du navire et sur la nature, l'origine et la destination de la cargaison.

1. On distingue la visite et la perquisition. Il ne pourra être fait de perquisition dans le navire qu'en cas de soupçons graves, et spécialement si l'on constate que les papiers du bord sont faux ou que le pavillon du navire n'est pas celui de l'état dont il dépend, ou encore s'il résulte de certaines circonstances qu'il y a fraude de la part du navire neutre. V. art. 344 et suiv. et 822 et suiv.

821

Les navires de guerre des puissances belligérantes peuvent seuls procéder à la visite.

822

La *visite* consiste seulement dans l'examen des papiers du bord.

En cas de soupçons graves, il pourra être fait des *perquisitions* dans le navire, et ce dernier ne pourra être capturé que s'il contient de la contrebande de guerre.

Art. 820.

823

L'état dont les navires sont chargés de procéder aux visites est responsable envers l'état neutre des actes de violence ou de rigueur commis pendant la visite ou les perquisitions.

1. Cette règle est le correctif nécessaire du droit de visite. L'état belligérant qui arrête en pleine mer un navire neutre porte toujours atteinte à la liberté et à l'indépendance du territoire neutre, dont ce navire est une portion flottante. L'état neutre ne tolère cette violation que parce qu'il la juge inévitable en temps de guerre, mais il ne permet pas qu'on dépasse certaines limites. L'équipage qui procède à la visite doit se rappeler qu'il est sur territoire étranger et neutre et qu'il contrôle la conduite de citoyens d'un état ami, sur lesquels son gouvernement n'a aucun droit de souveraineté. Le navire de guerre qui procède à la perquisition doit donc tenir compte des relations d'amitié qui unissent les états vivant en paix les uns avec les autres, et est tenu de s'abstenir de tout acte d'autorité et de toute violence, tant qu'il n'y a pas culpabilité évidente.

824.

Lorsque l'état neutre fait accompagner par des navires de guerre les navires de commerce neutres et donne aux belligérants l'assurance que le convoi ne transporte aucune marchandise de contrebande, il ne doit pas être procédé à la visite. Les navires de guerre des puissances belligérantes doivent se contenter de vérifier les pouvoirs du navire chargé par l'état neutre d'escorter le convoi, et de recevoir par son intermédiaire les renseignements dont ils ont besoin.

1. Lorsque l'état neutre se charge lui-même de contrôler et de surveiller les navires neutres, désigne un navire de l'état pour accompagner le convoi, et se porte garant que le convoi ne transporte pas de marchandises prohibées, il a droit à ce qu'on respecte l'honneur de son pavillon ; la visite devra être supprimée, puisqu'elle est une simple mesure de nécessité, et n'est autorisée par les lois de la guerre que pour écarter les soupçons sur la conduite des neutres. — Ce droit a été contesté quelquefois, spécialement par l'Angleterre. Les états neutres peuvent exiger qu'on les croie sur parole, puisqu'ils vivent en bonne intelligence avec les belligérants. La « neutralité armée des puissances du Nord, » avec laquelle on peut comparer le traité de 1801 entre la Russie et l'Angleterre, a formulé ce principe comme suit :

« La déclaration de l'officier commandant le vaisseau ou les vaisseaux de la « marine royale ou impériale qui accompagneront le convoi d'un ou plusieurs « bâtiments marchands, que son convoi n'a à bord aucune marchandise de « contrebande, doit suffire pour qu'il n'y ait lieu à aucune visite sur son bord « ni à celui des bâtiments de son convoi. »

« Pour assurer d'autant mieux à ces principes le respect dû à des stipula- « tions dictées par le désir des intéressés de maintenir les droits imprescrip- « tibles des nations neutres, et donner une nouvelle preuve de leur loyauté et « de leur amour pour la justice, les hautes parties contractantes prennent ici « l'engagement le plus formel de renouveler les défenses les plus sévères à « leurs capitaines, soit de haut bord, soit de la marine marchande, de char- « ger, tenir ou recéler à leurs bords aucun des objets qui, aux termes de la « présente convention, pourraient être réputés de contrebande, et de tenir « respectivement la main à l'exécution des ordres qu'elles feront publier dans « leurs amirautés et partout où besoin sera, à l'effet de quoi l'ordonnance « qui renouvellera cette défense sous les peines les plus graves, sera imprimée « à la suite du présent acte pour qu'il n'en puisse être prétendu cause d'igno- « rance. »

« Les hautes parties contractantes, voulant encore prévenir tout sujet de « dissension à l'avenir, et limitant le droit de visite des vaisseaux marchands « allant sous convoi aux seuls cas où la puissance belligérante pourrait « essuyer un préjudice réel par l'abus du pavillon neutre, sont convenues :

« 1. Que le droit de visiter les navires marchands appartenant aux sujets « de l'une des puissances contractantes et naviguant sous le convoi d'un vais- « seau de guerre de ladite puissance, ne sera exercé que par les vaisseaux de « guerre de la partie belligérante, et ne s'étendra jamais aux armateurs, « corsaires ou autres bâtiments qui n'appartiennent pas à la flotte impé- « riale ou royale de Leurs Majestés, mais que leurs sujets auraient armés « en guerre. »

« 2. Que les propriétaires de tous les navires marchands appartenant aux « sujets de l'un des souverains contractants, qui seront destinés à aller sous « le convoi d'un vaisseau de guerre, seront tenus, avant qu'ils reçoivent « leurs instructions de navigation, de produire au commandant du vaisseau « de convoi leurs passeports et certificats ou lettres de mer, dans la forme « annexée au présent traité. »

« 3. Que, lorsqu'un tel vaisseau de guerre, ayant sous convoi des navires « marchands, sera rencontré par un vaisseau ou des vaisseaux de l'autre par- « tie contractante qui se trouvera alors en état de guerre, pour éviter tout « désordre, on se tiendra hors de la portée du canon, à moins que l'état de « la mer ou le lieu de la rencontre ne nécessite un plus grand rapprochement; « et le commandant du vaisseau de la puissance belligérante, enverra une « chaloupe à bord du vaisseau de convoi, où il sera procédé réciproquement « à la vérification des papiers et certificats, qui doivent constater, d'une part, « que le vaisseau de guerre neutre est autorisé à prendre sous son escorte « tels ou tels vaisseaux marchands de sa nation, chargés de telle cargaison et « pour tel port; de l'autre part, que le vaisseau de guerre de la partie belli- « gérante appartient à la flotte impériale ou royale de Leurs Majestés. »

« 4. Cette vérification faite, il n'y aura lieu à aucune visite si les papiers « sont reconnus en règle, et s'il n'existe aucun motif valable de suspicion. « Dans le cas contraire, le commandant du vaisseau de guerre neutre (y étant « dûment requis par le commandant du vaisseau ou des vaisseaux de la puis- « sance belligérante), doit amener et détenir son convoi pendant le temps « nécessaire pour la visite des bâtiments qui le composent; et il aura la fa- « culté de nommer ou de déléguer un ou plusieurs officiers pour assister à « la visite desdits bâtiments, laquelle se fera en sa présence sur chaque bâti- « ment marchand, conjointement avec un ou plusieurs officiers préposés par « le commandant du vaisseau de la partie belligérante. »

« 5. S'il arrive que le commandant du vaisseau ou des vaisseaux de la puis- « sance en guerre, ayant examiné les papiers trouvés à bord, et ayant interrogé « le maître et l'équipage du vaisseau, aperçoive des raisons justes et suffisantes « pour détenir le navire marchand, afin de procéder à une recherche ulté- « rieure, il notifiera cette intention au commandant du vaisseau du convoi, « qui aura le pouvoir d'ordonner à un officier de rester à bord du navire ainsi « détenu, et d'assister à l'examen de la cause de sa détention. Le navire mar- « chand sera amené de suite au port le plus proche et le plus convenable ap- « partenant à la puissance belligérante, et la recherche ultérieure sera con- « duite avec toute la diligence possible. »

825

Si, à l'examen des papiers du bord, il s'élève le soupçon grave

que le convoi transporte des marchandises de contrebande, on pourra exceptionnellement procéder à la visite du navire suspect, en fournissant au navire de guerre qui accompagne le convoi les moyens de se faire représenter à cette visite. Si le commandant du ou des navires de la puissance belligérante croit avoir découvert de la contrebande, il doit le notifier au commandant du vaisseau de convoi, et ce dernier pourra charger un officier d'accompagner le navire inculpé devant le conseil des prises le plus rapproché, et de prendre part aux débats dans l'intérêt du commerce neutre.

1. Les puissances belligérantes doivent toujours faire respecter leurs droits et leurs intérêts. On ne peut donc pas exiger d'elles que, sur le témoignage de l'état neutre, elles renoncent d'une façon absolue à toute visite ultérieure des navires suspects. Il est possible que l'état neutre ait été trompé lui-même ou n'ait pas procédé avec assez de soin à l'examen des marchandises embarquées. Il se peut aussi que la puissance belligérante et l'état neutre ne soient pas d'accord sur le sens à donner au mot contrebande, et que l'un envisage comme contrebande ce que l'autre ne croit pas prohibé. Ici encore il faudra chercher à concilier les opinions et les intérêts divers. Les principes admis en 1800, lors de la seconde neutralité armée, sont encore en vigueur aujourd'hui (art. 824). V. Heffter, § 170. Une disposition heureuse est inscrite dans le traité de 1801 entre l'Angleterre et la Russie : It is in like manner agreed, « that if any merchant ships thus conveyed should be detained without just « and sufficient cause, the commander of the ships or ships of war of the bel- « ligerant power shall not only be bound to make to the owners of the ships « and of the cargo a full and perfect compensation for all the losses, ex- « penses, damages and cost accasionned by such a detention, but shall, mo- « reover, undergo an ulterior punishment for every act of violence or other « fault which he may have committed, according as the nature of the case « may require. »

826

La protection du vaisseau de convoi ne s'applique qu'aux navires marchands admis expressément et après examen préalable dans le convoi, et ne saurait être invoquée par les navires neutres qui se sont joints au convoi pendant la marche sans accomplir les formalités requises.

1. Les navires qui se joignent au convoi pendant le voyage ne participent donc pas aux privilèges du convoi, et peuvent être visités comme les navires naviguant dans les conditions ordinaires. Mais on ne peut pas, même dans ce cas, refuser au commandant du convoi le droit d'envoyer un officier pour assister à la visite.

5. — Le blocus.

827

Les états belligérants ont le droit d'intercepter toutes les relations commerciales entre les ports, places fortes ou certaines parties déterminées des côtes ennemies, et les états étrangers, ces derniers fussent-ils même neutres.

1. Le droit des états belligérants de bloquer un port ou une partie du littoral ennemi a été de tout temps pratiqué pendant la guerre et reconnu par le droit international. Mais les opinions diffèrent sur la base qu'il faut assigner à ce droit. Les usages de la guerre constatent le fait, mais ne l'expliquent pas. Plusieurs publicistes, entre autres Hubner, Ortolan et Hautefeuille, font découler le droit de blocus de l'espèce de souveraineté qu'un belligérant acquiert et exerce lorsqu'il occupe les eaux dépendant du territoire de son adversaire. Mais ce pouvoir, qui se fonde sur la prise de possession, n'est pas incontesté, car la côte bloquée est presque toujours entre les mains de l'ennemi, qui conserve et exerce sa souveraineté sur les ports et la mer aussi loin que portent les canons de ses batteries. Ensuite le droit de blocus est pratiqué aussi en pleine mer, où stationnent les navires chargés de surveiller la côte bloquée, et l'on sait que la pleine mer ne dépend du territoire d'aucun état. Enfin, cette théorie de la souveraineté territoriale, souveraineté essentiellement provisoire, — ne suffit point à expliquer l'interdiction à tous les neutres de continuer leurs relations commerciales avec la côte bloquée, puisque le commerce est libre dans la règle, et que l'état qui bloque la côte ennemie a peut-être des traités de commerce avec les neutres.

2. La base du droit de blocus n'est donc pas la souveraineté; ce droit repose uniquement sur les nécessités de la guerre. On ne peut pousser les opérations énergiquement et avec succès sans recourir aux blocus. Il est évident qu'un blocus cause toujours de graves préjudices aux neutres, mais on admet que les neutres doivent s'y soumettre, parce que les blocus sont inévitables, et que les neutres ne peuvent écarter d'eux le contre-coup de la guerre. Grotius, Bynkershoeck, et récemment Gessner (*Le droit des neutres sur mer*, Berlin, 1865) envisagent avec raison le droit de blocus comme une nécessité de la guerre, et ne lui assignent pas d'autre origine. Seulement, le blocus étant un droit nécessaire, il faut le restreindre aux cas où il y a réellement nécessité absolue. V. Lammer, Preuss. Jarhb, 1870, p. 669 et suiv.

828

Les neutres sont tenus de respecter les blocus effectifs.

Un blocus est effectif lorsqu'il est maintenu par une force suffi-

sante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi. La simple proclamation du blocus ne suffit pas.

1. Le droit de blocus était exercé jadis d'une manière beaucoup plus large. En le faisant rentrer dans les limites plus étroites, le droit international moderne a réalisé un progrès. Il a restreint les maux de la guerre et favorisé le commerce. Les puissances maritimes prétendaient jadis qu'il suffisait de proclamer le blocus pour interdire aux neutres le commerce avec la côte bloquée. Ainsi, l'Angleterre avait, en 1780, déclaré en état de blocus tout le littoral français, et l'empereur Napoléon avait rendu la pareille aux Anglais en 1806. Enfin, le 16 avril 1856, on proclama le principe suivant, déjà reconnu par le « premier système de la neutralité armée » et mis en pratique, en 1854, par la France et l'Angleterre, dans la guerre de Crimée : « Les blocus, « pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par « une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'en- « nemi. »

2. On n'a pas encore admis la proposition de n'autoriser que les *blocus militaires*, c'est-à-dire les blocus destinés à interrompre les communications avec une forteresse ou une station importante pour la marine militaire, et de ne plus tolérer les *blocus commerciaux*, c'est-à-dire les blocus destinés à interrompre les relations purement commerciales. On comprend que les puissances maritimes, ne pouvant agir que sur les côtes, se refusent à admettre un principe par lequel leurs moyens de contrainte seraient notablement diminués. V. art. 673 et Dana, rem., § 510 de Wheaton, Intern. Law. Mais on ne peut contester que la portée pratique des blocus n'aille en diminuant, soit en raison du fait que le commerce réciproque va toujours en se développant en sorte que le blocus nuit aux armateurs et négociants de l'État même qui ordonne le blocus, soit aussi parce que les chemins de fer permettent plus facilement au commerce de l'État bloqué de se servir des ports neutres.

829

Les états neutres sont toutefois autorisés à envoyer, s'il y a lieu, des navires de guerre pour protéger leurs nationaux, et à réclamer dans ce but le passage à travers les eaux bloquées.

1. Cette question a été discutée en 1865, pendant la guerre entre le Brésil et l'Uruguay. Les puissances qui bloquaient le fleuve de la Plata (le Brésil et la république Argentine) avaient au début soulevé des difficultés. Mais elles cédèrent plus tard, et l'Uruguay consentit de son côté à laisser passer librement un navire français (neutre) envoyé à l'Assomption pour y protéger les Français. (Staatsarchiv, de A et K, 2142-2145.)

830

Le blocus d'un port est effectif, lorsque l'entrée et la sortie en

sont interceptées soit par les navires de guerre stationnés devant le port, soit par des batteries établies sur la côte. On n'exige pas un chiffre minimum de navires de guerre ou de canons dans les batteries construites sur terre, mais il faut que l'ennemi possède sur les lieux des forces suffisantes pour pouvoir intercepter le passage régulier et normal des navires marchands, non en toutes circonstances d'une façon absolue, et non pas seulement dans quelques cas isolés.

1. Il faut se mettre en garde contre deux interprétations extrêmes du mot « blocus effectif. » Les uns admettent que, pour que le blocus soit réel et effectif, il faut que les forces ennemies soient suffisantes pour intercepter d'une façon absolue le commerce avec la place bloquée, et le déclarent non effectif, si *un seul* navire parvient à forcer le blocus sans être remarqué et capturé; c'est demander l'impossible. Si quelques petits navires réussissent pendant la nuit ou en raison de circonstances favorables à échapper à la vigilance de l'escadre de blocus, ce n'est pas la preuve que le blocus ne soit pas effectif. L'autre opinion extrême va trop loin dans le sens inverse, et déclare le blocus effectif lorsqu'un croiseur a réussi accidentellemet à empêcher quelques navires de passer. On a admis dans la pratique l'opinion intermédiaire. Le blocus ne cesse pas d'être effectif lorsqu'un ou plusieurs navires parviennent exceptionnellement à traverser sans encombre les lignes ennemies, et le blocus n'est pas effectif lorsqu'un croiseur isolé s'est accidentellement emparé d'un navire neutre. Il faut, suivant l'expression du comte Granville (discours du 16 mai 1861), qu'il soit réellement difficile de pénétrer dans le port bloqué ou d'en sortir. Il faut qu'on coure un danger grave et réel en essayant de forcer les croisières. C'est dans ce sens que le blocus fut appliqué par les États-Unis de l'Amérique du Nord. V. dépêche anglaise du 10 février 1863, Staatsarchiv, 615.

2. Les blocus, dans la réalité comme d'après le texte des traités, ne sont pas limités à des villes ou places données, mais peuvent être étendus aux ports et rades en général. L'embouchure d'un fleuve peut aussi être bloquée.

830 *bis*.

Le blocus qui est simplement décrété et n'existe pas de fait n'est pas reconnu. Il en est de même des blocus par des croiseurs sans station fixe.

1. On autorise encore le blocus, non pas seulement de ports déterminés mais d'un littoral tout entier. On pourra dans ce cas établir des croisières chargées de la surveillance régulière du littoral, à condition que ces croisières dépendent d'une station fixe. La neutralité armée de 1780 avait formulé ce principe comme suit : « On n'accorde la dénomination de port bloqué qu'à « celui où il y a, par la disposition de celui qui l'attaque avec des vaisseaux « arrêtés *et* suffisamment proches, un danger évident d'entrer. » La portée de

cette disposition fut profondément modifiée dans le traité de 1801 entre la Russie et l'Angleterre, par la substitution du mot *ou* à la particule *et* du texte primitif, et l'on rouvrit ainsi la porte aux blocus maintenus par de simples croiseurs. V. *Gessner*, p. 167. Lorsque Maximilien, empereur du Mexique, déclara en état de blocus tous les ports mexicains de la côte nord, sans disposer des forces maritimes nécessaires à cet effet (9 juillet 1866), le président des États-Unis d'Amérique Johnson, déclara officiellement qu'il considérait le blocus comme nul et non avenu (17 août 1866).

831

L'état qui veut bloquer un port doit notifier publiquement son intention, et porter ce fait à la connaissance de tous les états neutres avec lesquels il est en relations diplomatiques régulières, afin que ceux-ci puissent avertir à temps leurs navires marchands. La notification générale et préalable n'est cependant pas une condition indispensable de la validité du blocus. S'il est nécessaire, par suite des grandes distances, de commencer le blocus avant que tous les neutres aient été avertis, on doit accélérer autant que possible la susdite notification.

1. Les gouvernements peuvent seuls décréter le blocus, parce que les états seuls sont souverains. Comme ce décret a des conséquences graves pour les neutres, il doit être porté aussitôt que possible à leur connaissance. Ils pourraient protester avec raison contre la saisie de leurs navires, lorsque ces derniers viendraient à être capturés pour avoir tenté de forcer un blocus dont ils ignoraient l'existence. Quelques traités, par exemple, le traité de 1794 entre l'Angleterre et les États-Unis, contiennent sur ce point des prescriptions détaillées. Réponse de M. Rouher, ministre du commerce en France, à une réclamation, 10 septembre 1861 (Staatsarchiv, 113) : « Il est d'un usage assez général, sans doute, qu'un gouvernement informe les autres des mesures de blocus auxquelles il recourt, mais cette notification, qui n'est pas la règle absolue, n'a aucune valeur par elle-même; elle n'est que la dénonciation d'un fait existant et qui produit déjà ses effets. Il est évident que si les neutres suspendaient ou modifiaient d'après cette seule notification leurs opérations de commerce, ils s'exposeraient à les troubler mal à propos, au cas où le blocus n'existerait pas réellement sur les lieux, ou s'il avait déjà pris fin au moment où leurs expéditions auraient pu y arriver. » Voir Calvo, *Droit international*, II, 1149.

2. Le *blocus anticipé* est valable si on empêche réellement l'entrée ou la sortie des ports bloqués, ou du moins si on la rend difficile. Mais on ne pourra déclarer de bonne prise les navires neutres dont la bonne foi ne saurait être contestée.

832

La proclamation du blocus doit être également notifiée aux

navires neutres de bonne foi qui se dirigent sur le port bloqué (notification *spéciale*), afin de leur permettre de se rendre dans un port non bloqué et d'échapper ainsi aux conséquences du blocus.

1. La proclamation du président Lincoln, en date du 19 avril 1861, prescrit aux commandants des stations chargés de bloquer les ports de la confédération du Sud ce qui suit : « Lorsqu'un navire neutre s'approche, on doit l'avertir immédiatement et faire insérer l'avertissement dans le journal du bord. « Si ledit navire veut cependant essayer de pénétrer malgré le blocus dans le « port bloqué ou d'en sortir, il doit être capturé. » Les tribunaux ont reconnu cependant que le navire pouvait être déclaré de bonne prise sans qu'il eût été préalablement averti, lorsqu'il avait déjà connaissance du blocus, et était par conséquent de *mauvaise foi*. Rem. de Dama, Wheaton, § 518. Calvo, *Droit int.* II, 1157.

2. On présume que les navires neutres ont connaissance du blocus, lorsqu'ils viennent d'un port où l'existence d'un blocus est *notoire*. Cette notoriété va de soi pour les ports bloqués, mais elle n'existe pas nécessairement pour tous les ports neutres.

3. Il ne suffit pas de notifier le blocus ; il faut en outre qu'il soit réel et effectif. Si l'on annonçait, par exemple, que tous les ports d'une côte sont bloqués et qu'en réalité quelques-uns d'entre eux ne le fussent pas, les navires neutres auraient le droit de pénétrer dans ces derniers.

833

Le blocus ne dure qu'autant qu'il est effectif.

Une tempête subite, qui disperse temporairement les navires chargés du blocus, n'annule pas le blocus. Ces navires peuvent se rejoindre et continuer l'ancien blocus. Mais le blocus est annulé par l'arrivée de forces maritimes supérieures devant lesquelles les navires chargés de maintenir le blocus sont contraints de se retirer. Si ces navires reviennent plus tard, il y a nouveau blocus.

1. La théorie de certains publicistes anglais que les neutres doivent attendre une déclaration levant le blocus, est en contradiction directe avec le principe fondamental du congrès de Paris, et nous ramènerait aux blocus purement fictifs. Voir dépêche anglaise du 27 février 1863 dans le Staatsarchiv, 619.

834

Lorsque le blocus cesse momentanément et qu'on le rétablit dans un bref délai, on admet que l'ancien blocus n'a pas cessé d'exister.

1. Le blocus n'est pas levé par le seul fait que les navires chargés de le maintenir sont momentanément dispersés; les neutres peuvent, il est vrai, profiter de ce moment pour pénétrer dans le port bloqué ou en sortir. Si le blocus est immédiatement rétabli, on admet qu'il n'y a pas un nouveau blocus, mais seulement continuation de l'ancien; il ne faudra pas une nouvelle notification. La position serait différente si le blocus avait été abandonné pendant un certain temps; s'il est repris plus tard, il y aura nouveau blocus.

835

Les conditions sous lesquelles on peut déclarer de bonne prise le navire neutre qui a violé le blocus sont :

a) Que ce navire ait eu connaissance de l'existence effective du blocus;

b) Qu'il ait été capturé pendant qu'il tente de forcer le blocus.

1. Rem. à litt. *a*). Voir les art. 828 et 832. Le navire neutre ne peut pas toujours opposer l'exception que, tout en ayant connaissance du blocus, il a voulu voir si celui-ci était effectif. L'état qui bloque un port ne peut pas admettre qu'un navire force, sans danger d'être capturé, le blocus sous prétexte d'examiner les lieux. Si les circonstances, et spécialement le grand éloignement du port de départ, démontrent qu'on n'a pas choisi cette excuse pour chercher à forcer le blocus, le navire neutre devra être acquitté.

2. Rem. à litt. *b*). Tant que le navire neutre se borne à faire des préparatifs pour chercher à s'échapper si des circonstances favorables se présentent, il ne peut être capturé, parce qu'il n'a pas porté atteinte au blocus. Il peut encore revenir sur sa décision; car le droit international punit non l'intention, mais l'acte. Par le même motif, on ne peut capturer le navire neutre tant qu'il est encore à une grande distance du port bloqué, parce qu'il peut encore changer de route et respecter le blocus. Il ne s'expose à être capturé, que s'il s'approche assez de ce port pour qu'il y ait évidemment tentative de forcer le blocus.

3. Ceux qui bloquent un port doivent tenir compte aux neutres de leur bonne foi.

La mauvaise foi ou l'intention coupable ne se présument pas, mais les états belligérants ne doivent pas non plus laisser péricliter leurs droits en croyant à la bonne foi de tout le monde.

4. La « neutralité armée » de 1800 essaya de faire prévaloir des principes encore plus sévères. Le navire neutre, après avoir reçu un avertissement individuel, ne pouvait être déclaré de bonne prise que s'il avait essayé de forcer le blocus en employant la *force* ou la *ruse*. Cette disposition ne fut pas insérée dans le traité de 1801 entre la Russie et l'Angleterre, et on n'exige plus aujourd'hui la preuve que le navire neutre a employé la ruse ou la violence.

5. Une théorie fort dangereuse a été formulée par le juge Chase, en décembre 1866, dans le procès relatif à la barque anglaise *Springbok* : « Lorsqu'un port bloqué est le lieu de destination du navire, le navire neutre doit être condamné, même lorsqu'il se rend préalablement dans un port neutre,

peu importe qu'il ait ou non de la contrebande de guerre à bord. » Si cette manière de voir venait à l'emporter dans la pratique, le commerce neutre serait bien plus menacé que par les blocus « sur le papier, » heureusement abrogés aujourd'hui, surtout si l'on tient compte du fait que les propriétaires neutres sont obligés de comparaître devant un conseil des prises étranger, qui est peu strict en matière de preuves, et qui offre peu de garanties pour la protection des droits des neutres.

836

Les navires neutres ne peuvent être capturés en dehors des eaux bloquées, même lorsqu'ils ont réussi à forcer le blocus.

1. Le navire neutre peut être poursuivi en dehors des eaux bloquées, mais l'attaque ne peut avoir lieu que devant le port bloqué. Le blocus est de sa nature restreint à une certaine étendue de mer; c'est là seulement qu'il existe, et non pas sur la mer en général. Le navire qui a réussi à pénétrer dans le port bloqué pourra donc être capturé à sa sortie par l'escadre chargée du blocus ; mais lorsqu'après avoir heureusement forcé le blocus, il est entré dans un port non bloqué, il pourra continuer son voyage sans encombre. Voir l'article 829. Quelques puissances maritimes mettent cependant en pratique des principes plus sévères et plus violents. Les tribunaux américains ont admis, dans la dernière guerre civile, que le navire peut être capturé tant que son voyage n'est pas terminé. Dana, comm. de Wheaton, § 523. Les tribunaux américains ont encore admis pendant la dernière guerre civile le droit de capture lors du retour, mais l'ont rejeté lorsque le voyage était terminé. Wheaton, Rem. de Dana, § 523. De même, les cours des prises anglaises admettent encore qu'un navire qui a l'intention de forcer le blocus, peut être capturé en pleine mer partout où il se trouve.

837

Les navires neutres stationnés dans le port avant le blocus ont le droit d'exiger qu'on les laisse sortir sans encombre, pourvu qu'ils se rendent dans un port non bloqué, munis simplement du lest nécessaire ou du chargement embarqué antérieurement à la déclaration du blocus.

1. On a admis quelquefois des principes encore moins sévères, et autorisé es navires neutres à quitter les ports bloqués dans un certain délai, porteurs d'une cargaison de leur choix et avec permission d'en embarquer une après la proclamation du blocus, la contrebande restant exceptée. La règle plus sévère interdisant aux neutres d'embarquer des marchandises de provenance ennemie après la déclaration du blocus est cependant admise presque partout aujourd'hui (V. Hautefeuille, Droit des neutres, p. 214), la contrebande de guerre restant excepté. La puissance qui bloque le port a la faculté de fixer

le délai. Déclaration de M. Drouyn de Lhuys, ministre des affaires étrangères de France, en date du 14 janvier 1865, à l'occasion du blocus des ports du Chili par l'Espagne : « Il est équitable que les bâtiments entrés dans un port étranger lorsque l'accès en était entièrement libre, ne soient pas contraints à y demeurer par la mise en état de blocus. Quant aux bâtiments de commerce qui se présentent devant un port dont le blocus a été déclaré et est effectif, l'usage ne les autorise pas à compter qu'il leur sera laissé un délai semblable pour y pénétrer. Il est facile de comprendre que, s'il en était autrement, le blocus perdrait, dans bien des cas, toute son efficacité. »

838

On ne peut refuser aux navires neutres en détresse le droit de se réfugier dans les ports bloqués. Mais ils doivent se soumettre aux prescriptions de l'autorité maritime qui leur donne l'autorisation de passer malgré le blocus.

1. Il faut, même en guerre, respecter les devoirs que l'humanité impose, art. 774.

839

Le navire neutre peut être capturé et confisqué pendant qu'il cherche à forcer le blocus ; aucune peine ne peut être infligée à l'équipage.

1. La juridiction criminelle des belligérants ne s'étend pas sur les neutres en pleine mer (art. 827). Mais, en menaçant de confisquer les navires neutres qui essayeraient de forcer le blocus, on assure l'efficacité de ce dernier. Le droit international ne s'oppose pas à ce mode de procéder. Celui qui cherche à forcer le blocus court donc le risque d'être capturé, mais il n'est pas punissable criminellement. L'équipage du navire neutre ne peut donc être fait prisonnier. Il n'a point prêté aide et assistance à l'ennemi. V. 836, Rem.

2. Des matelots anglais employés à bord d'un navire britannique qui avait cherché à forcer le blocus d'un des ports de l'Amérique du Nord, furent arrêtés par le commandant d'un des stationnaires et contraints à prêter serment de ne pas renouveler de tentatives de ce genre. Le ministre américain Seward blâma cette mesure : It may be law ful, to detain such persons as witnesses, when their testimony may be indespensable to the administration of justice; but when captured in a neutral ship, they cannot be considered and ought not tot be trated as prisoners of war. 31 décembre 1861. (Staatsarchiv, 207.)

840

La cargaison du navire sera également mise sous séquestre et

confisquée, à moins que le propriétaire des marchandises n'établisse d'une manière suffisante que la violation du blocus a eu lieu contre sa volonté.

1. Lorsque le navire et la cargaison appartiennent au même propriétaire, les marchandises seront évidemment confisquées. Mais il pourra n'en plus être de même si les propriétaires sont différents. On peut cependant présumer dans la règle la culpabilité du propriétaire de la marchandise; ce sont ses intérêts qui sont en effet le plus en jeu. S'il peut cependant prouver qu'il ignorait l'existence du blocus à l'époque où il a expédié ses marchandises à destination du port bloqué, ou qu'il a donné en toute bonne foi au capitaine l'ordre de respecter le blocus, et enfin s'il démontre que le capitaine a agi à ses risques et périls, contrairement aux ordres reçus, il serait injuste de prononcer la confiscation de ces marchandises. V. Phillimore, III, § 318.

6. — Conseils des prises.

841

Le séquestre et la confiscation des navires ennemis, comme aussi des navires neutres et de leur cargaison, sont soumis à un tribunal spécial appelé conseil des prises.

Ce tribunal statue sur la validité de la prise et sur les conséquences du séquestre et de la confiscation.

1. Les conseils des prises garantissent, bien imparfaitement sans doute, le respect du droit en temps de guerre. Ces tribunaux sont appelés à contrôler les séquestres et confiscations opérées pendant la guerre sur les navires étrangers, ennemis ou neutres, et leurs cargaisons. Les juges doivent statuer pour ou contre les propriétaires des navires et cargaisons selon les principes du droit et en tenant compte des circonstances dans lesquelles la capture a eu lieu. Ces tribunaux ont été établis principalement à cause des neutres. Toutefois les ressortissants des états belligérants peuvent aussi bénéficier de cette institution. M. Bulmerincq, conseiller d'État en Russie, vient de publier un travail aussi détaillé que complet sur *le droit des prises maritimes*, à la demande de l'institut de droit international. Cette étude se trouve reproduite dans la Revue de droit int. de Gand, tomes X et XI, 1878-79.

842

Dans la règle, le tribunal compétent est celui de la nation du capteur. Ce principe est admis même lorsqu'il s'agit de navires

neutres capturés en pleine mer pour avoir transporté de la contrebande de guerre ou violé un blocus.

1. Lorsque le navire neutre a été capturé dans les eaux qui font partie du territoire d'un des belligérants et qui sont réellement occupées par ce belligérant, les droits de souveraineté et de juridiction de ce dernier sont incontestables d'après les principes généraux du droit. La question est plus douteuse lorsque la capture a été faite en pleine mer. Là il n'y a aucun droit de souveraineté (§ 304). Les tribunaux de la nation du capteur présentent, en outre, peu de garanties d'impartialité, puisque l'état est à la fois partie, juge, et intéressé à la condamnation des navires capturés. Le droit international aura pour mission de modifier un état de choses aussi défectueux, et de chercher à obtenir plus de garanties d'impartialité. — Frédéric le Grand établit, en 1753, une commission à laquelle il donna pour mission d'examiner, et de reviser cas échéant, les jugements rendus par les tribunaux anglais contre les navires prussiens neutres. L'Angleterre protesta de toutes ses forces contre cette innovation inouïe. On a aussi à diverses reprises essayé d'établir des tribunaux mixtes. Mais aujourd'hui encore la compétence exclusive des tribunaux de l'état capteur est universellement reconnue. On envisage cet état de choses d'une part comme la conséquence du droit des belligérants de recourir à des mesures violentes, d'autre part comme un tempérament à ces violences.

L'institut de droit international a émis l'opinion suivante sur les conseils des prises, dans sa session de Zurich en 1877. (Voir Annuaire, 2e année, page 153.) :

« L'institut déclare que le système actuel des tribunaux et de l'administration de la justice en matière de prises est défectueux, et considère comme urgent de porter remède à cet état de choses par une nouvelle institution internationale. Il est d'avis qu'il y a lieu :

« 1) De formuler par traité les principes généraux en matière de prises.

« 2) De remplacer les tribunaux jusqu'ici exclusivement composés de juges appartenant à l'état belligérant par des tribunaux internationaux qui donnent aux particuliers intéressés de l'état neutre ou ennemi de plus amples garanties d'un jugement impartial.

« 3) De s'entendre sur une procédure commune à adopter en matière de prises.

« Toutefois, l'institut croit devoir déclarer que, dès à présent, il considère comme un progrès l'institution de tribunaux mixtes, soit de première instance, soit d'appel (composés d'un juge de l'état capteur, d'un juge de l'état auquel ressortit le défendeur et d'un ou deux juges d'états neutres), sur les bases du projet élaboré par M. Westlake. »

Le professeur Bulmerincq a fait une autre proposition : « Il y aura pour toute guerre maritime un conseil des prises international, de première et de seconde instance, dont un membre sera nommé par chacun des belligérants et le président par les états neutres. L'institut ne s'est pas encore prononcé sur cette proposition.

843

L'institution et l'organisation de tribunaux spéciaux chargés de statuer sur les prises (conseil des prises), dépendent exclusivement de chaque état belligérant.

1. Ce sont des tribunaux spéciaux, institués *ad hoc* pendant la guerre. Bien que la mission qu'ils ont à remplir rentre dans le droit international, leur création et leur organisation dépendent de l'état qui les appelle à fonctionner. Aussi l'organisation de ces tribunaux varie suivant les pays ; les juges qui les composent sont désignés par le pouvoir souverain de l'état qui les appelle à fonctionner.

2. La création de ces tribunaux est un acte motivé par la guerre. Les états neutres ne sont donc pas appelés à en instituer, et ils ne doivent pas tolérer que les belligérants exercent, sur territoire neutre, la juridiction des prises. Si un état belligérant voulait conférer à ses envoyés diplomatiques ou à ses consuls près les états neutres le droit d'exercer une juridiction sur les prises, l'état neutre aurait le droit de s'y opposer et de ne tolérer sur son territoire l'exécution d'aucune mesure ordonnée par les belligérants.

844

Le tribunal ou conseil des prises est compétent même dans le cas où, par suite d'accidents de mer, le capteur n'a pu amener le navire capturé dans un des ports de l'état belligérant, et l'a mis en sûreté dans un port neutre.

1. Il n'est pas indispensable que le navire capturé soit amené dans l'état où le tribunal des prises a son siège, bien que dans la règle il en soit ainsi. Mais quelquefois la chose est impossible, parce que le vaisseau capturé ne peut plus tenir la mer et qu'on est forcé de le mettre à l'abri dans un port neutre.

845

L'asile accordé par l'état neutre au capteur et à sa prise n'autorise pas ledit état à statuer sur la validité de la prise. Toutefois l'état neutre se trouve par là en position de mieux protéger les propriétaires neutres contre des confiscations contraires au droit international.

1. La juridiction spéciale des prises étant une des conséquences des lois de la guerre, ne peut être instituée que par les belligérants. V. art. 842 et 843, Rem. Un état neutre ne peut donc exercer cette juridiction, même dans le cas

où le navire capturé se trouverait dans ses eaux, et serait ainsi soumis à sa souveraineté.

2. Mais par ce dernier motif, l'état neutre est en position d'accorder au navire capturé sa protection pour le cas où on agirait contrairement aux principes du droit international. Il n'est point obligé de donner son concours aux conseils des prises étrangers; si un belligérant donnait encore des lettres de marque, par exemple, et qu'un navire neutre capturé par un corsaire eût été amené dans un port neutre, l'état neutre serait en droit de refuser de livrer le navire capturé et de s'opposer à ce qu'il fût emmené, alors même qu'une cour des prises en aurait prononcé la confiscation.

846

Si le capteur a dû se réfugier avec sa prise dans un port ennemi, il est exposé à la recapture, qui annule l'effet de la prise.

1. Si le port ennemi est occupé par les troupes du belligérant qui a fait la prise, le capteur est assuré de ses droits aussi longtemps que durera cette possession, et le jugement de condamnation du navire capturé tombera en force s'il survient pendant l'occupation. Mais si ce port est aux mains de l'ennemi ou s'il est repris avant le jugement, l'ennemi reprendra au capteur sa prise, et elle sera annulée par cette recapture.

847

Les conseils des prises doivent statuer d'après les principes du droit international et d'après les lois ou ordonnances de l'état dont ils dépendent, pour autant que ces ordonnances sont en harmonie avec les règles du droit international. A vrai dire, en cas de dissentiment, le conseil peut être contraint par les règles du droit constitutionnel de se conformer aux lois de l'état qui l'a institué. Cependant les ordonnances spéciales d'un pays doivent être interprétées et appliquées autant que possible de telle sorte qu'il ne soit rien fait en violation des règles universelles du droit international. Les belligérants seraient toujours responsables vis-à-vis des états neutres, s'ils violaient au préjudice des neutres les règles de ce droit.

1. Nous constatons ici de nouveau combien la situation est fausse. Les conseils des prises ont une mission de droit international. Et cependant ils sont soumis à l'autorité souveraine de l'état qui les nomme et qui les a organisés. S'ils jugent selon les principes du droit international, sans tenir aucun compte des ordonnances spéciales de leur pays, ils risquent d'être pris à

partie par leur gouvernement. S'ils appliquent ces ordonnances spéciales sans tenir compte du droit international, ils sont en faute aussi. Ils ont, dans ces circonstances difficiles, la tâche presque impossible d'éviter tout conflit. Cela se peut lorsque le droit spécial d'un pays est interprété par les tribunaux avec le désir sincère de respecter le droit international. Lorsque le tribunal se trouve en présence d'une contradiction flagrante entre le droit national et le droit international, il est obligé de se soumettre aux lois de son pays. Mais alors l'état qui a par ses lois violé les principes du droit international sera responsable vis-à-vis des états neutres dont les ressortissants auront été lésés. Car l'état neutre n'est évidemment pas tenu de se soumettre à une procédure contraire aux principes du droit international. Il pourra exiger que, malgré la décision du conseil des prises, le navire neutre et sa cargaison soient restitués. Comme le droit international est obligatoire pour toutes les nations (art. 3), aucun état n'a le droit de s'y soustraire en faisant des lois qui en violent les principes. (V. Dana, Comm. de Wheaton, Intern. Law, § 388.)

848

La forme de procéder devant les tribunaux ou conseils des prises n'étant pas réglée par le droit international, on devra recourir aux formes en usage dans l'état dont le conseil des prises dépend. Les neutres ont le droit de libre défense et peuvent exiger une procédure impartiale.

1. Les lois et ordonnances de chaque état fixent les règles à suivre. La procédure revêt le caractère d'une enquête faite d'office. Le capteur est obligé d'exposer les motifs de sa conduite et les circonstances dans lesquelles le navire a été capturé. Le tribunal examine ensuite les papiers de ce navire, entend le capitaine et au besoin l'équipage et constate les faits qui servent de base au procès. Cette instruction préliminaire se fait d'ordinaire sommairement, et non point en la forme d'une procédure contradictoire, mais par commission du tribunal.

2. Quelquefois, en Prusse par exemple, le ministère public formule des conclusions sans être le représentant des intérêts du capteur ; il est impartial et n'agit que dans l'intérêt de la bonne administration de la justice. Il est non pas *advocatus fisci*, mais *patronus juris*.

3. Si le cas n'est pas douteux, la sentence peut être immédiatement rendue. C'est en particulier ce qui doit avoir lieu en cas de libération. Jadis on condamnait à la légère, mais on veut aujourd'hui une procédure plus soignée, et l'on tient à ce que les propriétaires du navire ou de la cargaison puissent se défendre sérieusement ; ils peuvent transmettre leurs réclamations écrites et y sont invités par le conseil. Il y a toujours lieu de procéder contradictoirement, pour peu qu'il y ait quelques doutes et que l'infraction ne soit pas avouée.

849

Le capteur est tenu de remettre au tribunal les papiers du na-

vire capturé et le procès-verbal de prise, aussitôt après son arrivée dans le port; de tenir le navire capturé à la disposition du tribunal, et de lui soumettre l'appréciation des faits.

1. Aussitôt que le tribunal est nanti de l'affaire, le capteur n'a plus la libre disposition de la prise; il faut que les actes du capteur et la culpabilité du navire aient été examinés avec soin pour qu'il soit statué plus outre.

850

La sentence du tribunal est obligatoire pour les parties et forme la base de leurs droits respectifs.

1. C'est une conséquence de la compétence reconnue aux conseils des prises (art. 842). Tout naturellement, le capteur doit se soumettre au jugement, puisque le tribunal qui a statué est celui de son propre pays. Mais, d'autre part, c'est une anomalie que les neutres doivent se soumettre à un jugement qui peut être en contradiction avec les lois de leur propre pays, car les neutres ne sont pas soumis à la souveraineté des états belligérants. Les nécessités de la guerre peuvent seules expliquer cette anomalie, qui est un déni de justice flagrant et contre laquelle les neutres ne réclament pas avec l'énergie suffisante, sans doute dans l'espoir que les prises maritimes ne tarderont pas à être abolies. Mais le mieux n'est-il pas l'ennemi du bien?

851

Toutefois le belligérant qui a institué le conseil des prises est responsable envers l'état neutre de toute violation manifeste du droit international commise au préjudice des neutres par le conseil des prises. Cette responsabilité subsiste alors même que le conseil des prises aurait fondé son jugement sur les lois du pays, si ces lois violent les droits naturels des neutres.

En cas de dissentiment entre l'état belligérant et l'état neutre, le conflit devra être réglé d'après les principes du droit international, et autant que possible en recourant à des négociations ou autres moyens pacifiques.

1. L'état neutre n'a pas le droit de procéder à une révision proprement dite du procès. Ses tribunaux ne sont pas des cours d'appel, de révision ou de cassation, placées au-dessus des conseils des prises. Les tribunaux des prises sont seuls compétents pour statuer, constater et apprécier les faits essentiels, prononcer la condamnation ou la libération. Leur jugement est obligatoire pour le capteur comme pour le propriétaire du navire ou des marchandises capturées (art. 850). Mais les états neutres ont le droit d'exiger que cette juridiction exceptionnelle concédée par le droit international ne soit pas

abusive, qu'elle respecte les règles du droit international et n'en viole pas les principes au préjudice de leurs ressortissants (art. 847). Ces règles ont été admises dans les négociations entre les États-Unis et le Danemark, en 1830. Wheaton, Intern. Law, § 397.

2. S'il s'élève un conflit entre l'état neutre et le belligérant, il y a lieu de le régler comme les autres contestations entre états (liv. VII). Si le cas l'exige, le belligérant devra, malgré le jugement rendu, faire droit aux réclamations de l'état neutre, soit en relâchant la prise, soit en payant une indemnité aux personnes lésées.

852

Si la prise est déclarée irrégulière, le navire et sa cargaison doivent être immédiatement restitués à leurs propriétaires.

1. On suppose naturellement que le jugement est entré en force. La validité du jugement de première instance peut être attaquée par un appel à un conseil supérieur des prises ou à toute autre instance supérieure, ce qui retardera encore la restitution du navire.

853

Même lorsque la prise n'a pas été confirmée par le jugement, il se peut qu'on refuse tous dommages-intérêts au propriétaire du navire capturé, et qu'on mette à sa charge les frais d'enquête et de procédure, si le comportement du navire l'avait rendu suspect.

1. Ce comportement implique une certaine culpabilité. La faute, il est vrai, n'est pas assez grande pour motiver la confiscation, mais elle est suffisante pour justifier l'arrestation du navire suspect et l'enquête dirigée contre lui.

854

Dans le cas au contraire où le capteur n'a eu aucun motif d'arrêter le navire, il est tenu de payer les frais du procès et d'indemniser le propriétaire du navire et de la cargaison. Le conseil des prises statue sur cette indemnité.

1. Le capteur étant en faute, il en résulte naturellement qu'il doit payer des dommages-intérêts. Ici encore on sent la nécessité de réformer l'organisation des conseils des prises, en y admettant des représentants des neutres.

855

Il serait contraire aux principes d'une justice impartiale de

statuer sur de simples présomptions au profit du capteur et au préjudice des neutres.

1. Certaines puissances maritimes inclinaient jadis à admettre ces présomptions en faveur du capteur. De pareilles tendances sont contraires aux principes fondamentaux du droit, et ne peuvent recevoir la sanction du droit international. La culpabilité ne se présume pas ; elle doit être prouvée.

856

Si le navire est déclaré de bonne prise, la propriété de ce navire et de sa cargaison, dans le cas où le jugement s'appliquerait à tous deux est attribuée soit à l'état belligérant dont le capteur est ressortissant, et à charge par lui de rémunérer le capteur; soit, et suivant les circonstances, au capteur lui-même moyennant certaines prestations envers l'état. Toutefois les navires de guerre et la contrebande de guerre sont toujours attribués à l'état, et jamais au capteur.

1. Le droit de capturer des navires est une des conséquences de la guerre, et n'appartient qu'à l'état. L'état pourra donc seul adjuger la prise. Si elle est remise au capteur, celui-ci tiendra ses droits de l'état et non de son travail personnel. L'état peut lui remettre tout ou partie de la prise, ou ne rien lui donner du tout. V. lord Stowell dans Phillimore, III, § 128 : « Prize is altogether a creature of the crown. No man has, or can have any interest, but what he takes as the mere gift of the Crown ; beyond the extent of that gift he has nothing. » Les lois ou coutumes des divers pays peuvent fixer les conditions et l'étendue des récompenses dues au capteur, et le tribunal chargé de statuer aura à en tenir compte.

857

La vente de la prise conduite dans un port neutre, et opérée dans le but d'exécuter le jugement, n'est pas interdite par le droit international. Mais si l'état neutre a des réclamations à faire contre la décision du conseil des prises, il peut, pour assurer son recours, interdire la vente.

1. Art. 845, 847.

858

Les propriétaires neutres doivent se soumettre de leur côté à la décision du conseil des prises, pour autant que leur propre

gouvernement ne les autorise pas à attaquer ce jugement comme contraire au droit international.

1. Art. 842. 845, 847, 848.

859

Les prises attribuées, après une procédure régulière, à l'état ou au capteur, ne peuvent plus leur être enlevées par reprise ; il faut une nouvelle prise opérée par un capteur ennemi et déclarée régulière.

1. La reprise (recapture) n'est possible que si la prise n'a pas encore été adjugée. Après le jugement, la prise devient la propriété incontestable de celui auquel elle est attribuée ; si le navire est repris plus tard par l'ennemi, c'est absolument comme s'il s'agissait d'un nouveau navire ; il y a nouvelle prise, il n'y a plus reprise. C'est la conséquence du principe du droit commun que le jugement du conseil des prises crée des droits nouveaux et définitifs entre les parties intéressées. — Si ces conditions ne se rencontrent pas dans l'espèce pour un motif quelconque, on devra naturellement appliquer la théorie des reprises.

860

Avant la condamnation, la prise peut être enlevée par reprise au capteur. Le recapteur doit cependant respecter dans ce cas la propriété privée.

1. Jusqu'à ce que le tribunal ait été nanti et ait adjugé la prise, le sort de cette dernière est incertain ; ni le capteur, ni son gouvernement n'ont encore de droits sur le navire ou sur la cargaison. La prise ne reposant jusqu'au jour du jugement que sur le droit du plus fort, elle peut être annulée par la force. C'est une application spéciale du droit de postliminie, une *in integrum restitutio*.

2. La reprise a des effets essentiellement négatifs ; elle annule la prise, elle n'est pas elle-même une nouvelle prise. Le recapteur devra donc respecter les biens qu'il a sauvés des mains de l'ennemi, et pourra seulement réclamer pour sa peine et ses sacrifices une récompense (rescousse, *servaticium*), qu'on fixe tantôt à 1/8e (loi américaine de 1800, chap. XIV, et loi anglaise 17 victor. c. XVIII), tantôt même à un tiers de la valeur de la reprise. Le *consolato del mare*, c. 287, avait déjà admis cette règle.

3. Le recapteur doit respecter non seulement la propriété neutre, mais aussi celle des citoyens de l'état belligérant dont les bâtiments ont fait la reprise.

4. Certains jurisconsultes et législations restreignent encore davantage l'idée de reprises. Ils ne l'admettent, par exemple, que si la reprise a lieu

dans les vingt-quatre heures, ou si le navire est repris avant d'avoir été conduit en lieu de sûreté. Lorsqu'il y a des lois sur la matière, ces lois doivent naturellement être appliquées. Mais la règle posée par notre texte nous paraît plus conforme à la nature des choses.

860 *bis*.

Si le navire capturé réussit à s'échapper avant la condamnation sans qu'il y ait reprise, la prise est sans effets, et tout danger est écarté pour la perte des droits de propriété.

1. Voir plus haut art. 739 et 740.

861

Le droit de faire des prises cesse avec le rétablissement de la paix. Toutes les captures opérées après la conclusion de la paix, même de bonne foi, doivent être restituées immédiatement.

1. Voir l'art. 709.
2. L'art. 13 additionnel de la paix de Francfort, 10 mai 1871, entre la France et l'Allemagne, stipule que toutes les prises sur lesquelles il n'a pas encore été définitivement statué devront être restituées en nature, et que si elles ont été vendues à titre de mesure administrative, le *produit de la vente* du navire ou de la cargaison devra être également restitué.

862

Les conseils des prises peuvent, à moins de dispositions contraires dans le traité de paix, continuer l'instruction des procès pendants devant eux au moment de la conclusion de la paix.

1. Voir 861, Rem. 2. On convient souvent dans les traités de paix que tous les navires capturés, mais non encore condamnés, devront être remis en liberté. Si cette clause n'a pas été stipulée, l'*usage* est que les procès pendants doivent être continués et jugés malgré la conclusion de la paix : cette manière de procéder est assez illogique; les conseils des prises sont des conseils de guerre; leur juridiction devrait donc s'éteindre avec le rétablisse- de la paix.

APPENDICE

I

INSTRUCTIONS

DE 1863

POUR LES ARMÉES EN CAMPAGNE

DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE [1].

SECTION I.

Loi martiale. — Juridiction militaire. — Exigences de la guerre. Représailles.

1

Une place, un district, une contrée occupés par l'ennemi sont placés, par le seul fait de l'occupation, sous l'empire de la loi martiale de l'armée envahissante ou occupante. Il n'est pas nécessaire qu'une proclamation ou tout autre avertissement public ait fait ou n'ait pas fait savoir aux habitants qu'ils étaient régis par cette loi. La loi martiale est l'effet immédiat et direct, la conséquence spontanée de l'occupation ou de la conquête.

La seule présence d'une armée ennemie entraîne la mise en vigueur de la loi martiale de cette armée.

[1] Voir page 5., Introduction.

2

La loi martiale ne cesse d'être applicable, durant l'occupation, qu'à la suite d'une proclamation spéciale du commandant en chef, ou bien à la suite d'une mention spéciale dans le traité qui met fin à la guerre, quand l'occupation d'une place ou d'un territoire continue après la conclusion de la paix comme une des conditions de cette paix.

3

La loi martiale, dans un pays ennemi, consiste dans la suspension, au profit de l'autorité militaire de l'armée occupante, des lois criminelles et civiles, de l'administration et du gouvernement du pays auquel appartient la ville ou le territoire occupés, et dans la substitution en leur lieu et place du gouvernement et de l'autorité militaires, même en ce qui concerne le droit d'édicter des lois générales, en tant que les nécessités militaires exigent cette suspension, cette substitution et cette faculté de légiférer.

Le commandant en chef de l'armée occupante peut déclarer que la législation civile ou pénale continuera à être appliquée soit en partie, soit en totalité, comme en temps de paix, à moins que l'autorité militaire supérieure n'en ordonne autrement.

4

La loi martiale n'est autre chose que l'exercice de l'autorité militaire conformément aux lois et aux usages de la guerre. La loi martiale ne doit pas être confondue avec l'oppression militaire, qui est l'abus du pouvoir que cette loi confère. Comme la loi martiale est exécutée par la force militaire, il est du devoir de ceux qui l'appliquent de respecter strictement les principes de la justice, de l'honneur et de l'humanité, — vertus qui conviennent au soldat plus encore qu'aux autres hommes, par la raison qu'il est tout-puissant par ses armes au milieu de populations désarmées.

5

Les autorités militaires doivent agir avec moins de rigueur dans les places et les territoires complètement occupés et qui n'offrent plus aucune résistance. Elles peuvent se montrer plus sévères lorsque l'hostilité persiste, ou lorsqu'elles ont lieu de craindre qu'elle n'éclate. Il est permis au commandant des troupes, même dans son propre pays, de recourir à des mesures de rigueur lorsque les troupes sont en présence de l'ennemi, à cause des nécesités impérieuses

de cette situation et du devoir suprême de défendre le pays contre l'invasion.

Le salut de la patrie passe avant toute autre considération.

6

La loi civile et la loi pénale continueront à être appliquées dans les places et les territoires ennemis placés sous la loi martiale, à moins qu'il n'en soit ordonné autrement par la force militaire occupante; mais toute fonction du gouvernement ennemi, — législative, exécutive ou administrative, — soit d'un caractère général, provincial ou purement local, — cesse sous la loi martiale ou ne continue à s'exercer qu'avec la sanction, et, si cela est jugé nécessaire, avec la participation de l'occupant ou de l'envahisseur.

7

La loi martiale s'étend aux propriétés et aux personnes, sans distinction entre les sujets de l'ennemi et les autres étrangers.

8

Les consuls des nations américaines et européennes ne sont pas considérés comme agents diplomatiques. Néanmoins leurs chancelleries et leurs personnes ne seront assujetties à la loi martiale que si la nécessité l'exige. Leurs propriétés et leurs fonctions n'en sont pas exemptes. Toute infraction qu'ils commettraient contre le gouvernement militaire établi peut être punie comme si elle avait pour auteur un simple citoyen, et cette infraction ne peut servir de base à une réclamation internationale.

9

Les fonctions des ambassadeurs, envoyés ou autres agents diplomatiques accrédités par les puissances neutres auprès du gouvernement ennemi, cessent en tout ce qui touche au gouvernement renversé, mais la puissance conquérante ou occupante reconnaît habituellement ces agents comme s'ils étaient accrédités provisoirement auprès d'elle.

10

La loi martiale donne en particulier à l'occupant le droit d'exercer la police et de percevoir les revenus publics et les impôts, que ceux-ci aient été décrétés par le gouvernement expulsé ou par l'envahisseur. Elle a principalement pour objet d'assurer l'entretien de l'armée, sa sécurité et le succès des opérations militaires.

11

Les lois de la guerre n'interdisent pas seulement les actes de cruauté, et la mauvaise foi dans les engagements contractés avec l'ennemi durant la guerre; elles interdisent aussi toute infraction aux stipulations solennellement contractées par les belligérants en temps de paix, avec l'intention avouée de les maintenir en vigueur dans le cas où la guerre éclaterait entre les puissances contractantes.

Ces mêmes lois interdisent toute espèce d'extorsion, toute transaction ayant pour but un gain illicite, comme aussi tout acte de vengeance privée et toute complicité dans ces actes.

Les infractions seront sévèrement punies, surtout si elles sont commises par des officiers.

12

Dans le cas d'offenses individuelles, la loi martiale sera appliquée par les conseils de guerre (military courts) toutes les fois que la chose sera possible; mais les arrêts de mort ne seront exécutés qu'avec l'approbation préalable du chef du pouvoir exécutif. En cas d'urgence, l'approbation du commandant en chef suffira.

13

La juridiction militaire est de deux sortes : elle comprend, en premier lieu, les cas déterminés par la loi et qui lui sont attribués, et, en second lieu, les cas prévus par les lois générales de la guerre. Les délits militaires déterminés par la loi doivent être jugés selon la forme qu'elle prescrit; les délits militaires qui ne sont pas prévus par la loi, doivent être jugés et punis conformément aux lois générales de la guerre. Le caractère des cours qui exercent cette juridiction, dépend des lois locales de chaque état où elles siègent.

Dans les armées des États-Unis, les cas de la première catégorie sont jugés par les cours martiales (martials courts), tandis que les délits qui ne tombent pas sous le coup des règlements et articles de guerre (Rules and articles of war), sont jugés par les commissions militaires (military commissions).

14

Les nécessités militaires, telles que les entendent les nations civilisées du monde moderne, sont l'ensemble des mesures indispensables pour atteindre sûrement le but de la guerre et légalement conformes aux lois et usages modernes de la guerre.

15

Les nécessités militaires autorisent la destruction ou la mutilation des ennemis *armés* et de toute personne dont la destruction est incidemment *inévitable* dans les rencontres à main armée; elles autorisent la capture de tout ennemi armé, de tout ennemi utile à son gouvernement ou particulièrement dangereux pour le capteur; elles autorisent à détruire toutes espèces de propriété; à couper les routes, canaux ou autres voies de communication; à intercepter les vivres et les munitions de l'ennemi; à s'emparer de tout ce que le pays ennemi peut fournir pour la subsistance et la sécurité de l'armée, et à recourir à toutes les ruses qui n'impliquent pas une violation des engagements expressément stipulés pendant la guerre, ou qui résultent implicitement des lois modernes de la guerre. Les hommes qui prennent les armes les uns contre les autres dans une guerre régulière ne perdent pas le caractère d'êtres moraux, responsables les uns envers les autres et envers Dieu.

16

Les nécessités militaires n'autorisent pas à commettre des actes de cruauté, c'est-à-dire à infliger des souffrances pour le seul plaisir de faire souffrir ou pour exercer une vengeance; ni à estropier ou blesser un ennemi en dehors du combat; ni à lui faire subir des tortures pour en extorquer des renseignements. Elles ne permettent, dans aucun cas, de faire usage du poison ni de dévaster de gaieté de cœur un district ennemi. Elles admettent la ruse, mais condamnent la perfidie; en général, la guerre n'implique aucun acte d'hostilité de nature à rendre, sans nécessité, le retour à la paix plus difficile.

17

La guerre ne se fait pas seulement par les armes. Il est conforme à nos lois de réduire l'ennemi, armé ou désarmé, par la famine, dans le but de le soumettre plus promptement.

18

Quand le commandant d'une place assiégée en fait sortir les noncombattants pour ménager ses approvisionnements, il est permis à l'assiégeant, si rigoureuse que soit la mesure, de contraindre les expulsés à rentrer dans la place, afin d'en hâter la reddition.

19

Le commandant des assiégeants, toutes les fois qu'il le peut, in-

forme les assiégés de son intention de bombarder la place, afin que les non-combattants, et surtout les femmes et les enfants puissent chercher un abri avant l'ouverture du bombardement. Toutefois, ce n'est pas enfreindre les lois de la guerre que d'omettre cette formalité. La surprise peut être commandée par la nécessité.

20

La guerre ouverte est un état d'hostilité armée entre deux nations ou gouvernements. C'est une loi et une condition de la civilisation que les hommes vivent en corps de sociétés politiques, dont chacune forme une unité organisée qui s'appelle État ou Nation, et dont les membres, solidaires entre eux, jouissent ou souffrent, progressent ou rétrogradent tous ensemble, dans la paix comme dans la guerre.

21

En conséquence, tout citoyen ou natif d'un pays ennemi est un ennemi, par cela seul qu'il est membre de la Nation ou de l'État ennemi, et, comme tel, il est sujet à toutes les calamités de la guerre.

22

Cependant, grâce au progrès de la civilisation dans ces derniers siècles, l'usage a de plus en plus prévalu d'établir une distinction marquée, surtout dans les guerres continentales, entre l'individu appartenant à une nation ennemie, et l'ensemble de la nation représentée par ses soldats en armes. C'est un principe qui est de plus en plus généralement reconnu que le citoyen non armé doit être respecté dans sa personne, ses propriétés et son honneur, autant que les exigences de la guerre le permettent.

23

Les simples citoyens ne sont plus mis à mort, réduits en esclavage ou déportés, et le commandant des troupes ennemies doit éviter d'inquiéter les personnes inoffensives dans leurs relations privées, tant que le permettent les exigences impérieuses d'une guerre conduite avec vigueur.

24

Tout individu appartenant au pays ennemi devait, dans l'antiquité, et aujourd'hui encore chez les peuples barbares, être privé de sa liberté, ne trouver de protection nulle part, et voir tous ses liens de

famille brisés. La protection était alors, et est encore chez les peuples non civilisés, l'exception.

25

Dans les guerres régulières de l'Europe moderne, et des peuples des autres parties du globe qui sont sortis de son sein, la protection accordée au citoyen inoffensif du pays ennemi est la règle; le trouble apporté dans ses relations privées est l'exception.

26

Les chefs de l'armée d'occupation peuvent requérir les magistrats et les employés civils du pays envahi de prêter un serment d'obéissance temporaire, ou même de fidélité au gouvernement de l'armée envahissante, et ils peuvent expulser du pays tous ceux qui se refusent à cet acte. Mais que le serment soit requis ou non, les habitants et les employés civils doivent une stricte obéissance au vainqueur, aussi longtemps que celui-ci reste maître du territoire ou du pays, et cela au péril de leur vie.

27

Les lois actuelles de la guerre ne peuvent pas empêcher les représailles. Toutefois, les nations civilisées voient dans les représailles le côté le plus triste de la guerre. Il n'existe souvent, vis-à-vis d'un ennemi cruel, pas d'autres moyens d'empêcher la répétition de barbares outrages.

28

Il faut donc ne jamais recourir à des actes de représailles, dans le simple but de se venger; il faut en user comme d'un châtiment protecteur, et encore avec circonspection et à la dernière extrémité. En d'autres termes, on ne devra avoir recours aux représailles qu'après une enquête sur les circonstances réelles et sur le caractère des infractions qui peuvent exiger un châtiment.

29

Les représailles injustes et inconsidérées écartent de plus en plus les belligérants des règles de la guerre régulière, et les conduisent par une pente rapide aux guerres d'extermination des sauvages.

Les temps modernes se distinguent des âges antérieurs par l'exis-

tence simultanée de nombreuses nations et de grands gouvernements réunis par des liens nombreux et intimes.

La paix est leur condition normale; la guerre est l'exception; l'objet suprême de toute guerre moderne est l'établissement d'un nouvel état de paix.

Plus les guerres sont conduites avec vigueur, mieux s'en trouve l'humanité. Les guerres n'en sont que plus courtes.

30

Depuis la formation et la coexistence des nations modernes, et depuis que les guerres sont devenues de grandes guerres nationales, on est arrivé à reconnaître qu'on ne fait pas la guerre uniquement pour le plaisir de la faire, mais qu'elle est un moyen d'atteindre de grands buts politiques ou de se défendre contre d'iniques attaques. Aucune restriction conventionnelle n'est plus admise quant au mode adopté pour nuire à l'ennemi; mais les lois de la guerre imposent des limites et des restrictions fondées sur les principes de la justice, de la bonne foi et de l'honneur.

CHAPITRE II.

Propriétés publiques et privées de l'ennemi. — Protection des personnes, de la religion, des arts et des sciences. — Punition des crimes commis contre les habitants du pays ennemi.

31

L'armée victorieuse s'empare de tout le numéraire des caisses publiques, de toutes les valeurs mobilières publiques, en attendant les instructions ultérieures de son gouvernement; elle séquestre à son profit ou au profit de son gouvernement tous les revenus des biens immeubles appartenant au gouvernement ennemi ou à la nation. La nue-propriété de ces biens demeure vacante durant l'occupation militaire et jusqu'à ce que la conquête devienne définitive.

32

L'armée victorieuse peut, en vertu de son pouvoir militaire, suspendre, modifier ou abolir, dans les limites de ce pouvoir, les obligations qui, d'après les lois du pays envahi, incombent aux citoyens ou aux habitants de ce pays.

Le commandant de l'armée doit laisser au traité qui mettra fin à la guerre le soin de rendre ce changement permanent.

33

On regarde comme une sérieuse infraction aux lois de la guerre de contraindre les citoyens de l'état ennemi à entrer au service du gouvernement victorieux, à moins que ce dernier ne proclame, après une complète conquête de tout ou partie du territoire ennemi, qu'il est résolu à se maintenir en possession du pays, du district ou de la place et à en faire une portion de son propre territoire.

34

En règle générale, les biens appartenant aux églises, aux hôpitaux, ou autres établissements d'un caractère exclusivement charitable, ceux appartenant aux établissements d'éducation ou aux fondations pour les progrès des connaissances humaines, tels qu'écoles publiques, universités, académies, observatoires, musées des beaux-arts, ou tous autres ayant un caractère scientifique, ne sauraient être considérés comme propriétés publiques dans le sens de l'art. 31 ; mais ils peuvent être imposés ou utilisés quand le service public l'exige.

35

Les œuvres d'art, les bibliothèques, les collections scientifiques, ou les instruments de grand prix, tels que les télescopes astrononomiques, etc., doivent être préservés, au même titre que les hôpitaux, de tout dommage qui n'est pas inévitable, même quand ils sont compris dans les places fortifiées qui subissent un siège ou un bombardement.

36

Si ces œuvres d'art, ces bibliothèques, collections ou instruments, appartenant à une nation ou à un gouvernement ennemi, peuvent être déplacés sans crainte de dommage, le chef de l'état conquérant peut ordonner qu'ils soient saisis et déplacés au profit de cet état ou de cette nation. La question de savoir auquel des deux pays ils appartiendront définitivement sera décidée par le traité de paix.

Dans aucun cas, ils ne seront vendus ou donnés en présent, s'ils ont été pris par les armées des États-Unis ; ils ne pourront jamais devenir une propriété privée, ou être volontairement détruits ou endommagés.

37

Les États-Unis reconnaissent et protègent, dans les contrées enne-

mies occupées par eux, la religion et la morale, les propriétés privées, la personne des habitants, spécialement des femmes, et la sainteté des relations domestiques. Les infractions à ces prescriptions seront rigoureusement punies.

Cette déclaration ne met point obstacle au droit qu'a l'envahisseur victorieux de mettre à contribution les habitants du territoire envahi ou leurs propriétés, de faire des emprunts forcés, de loger ses soldats chez les habitants, de faire servir temporairement à des usages militaires les propriétés, spécialement les maisons, les champs, les bateaux ou navires, les églises.

38

Une propriété privée, si elle n'est pas confisquée pour crimes ou délits commis par le propriétaire, ne peut être saisie que pour les besoins ou l'utilité de l'armée des États-Unis.

Si le propriétaire n'est pas en fuite, l'officier commandant lui fera délivrer un reçu qui puisse lui servir à obtenir une indemnité.

39

Les fonctionnaires civils du gouvernement ennemi, spécialement les juges, les employés de l'administration ou de la police, les employés municipaux et locaux qui restent dans le pays envahi et continuent à remplir leurs fonctions, ce qu'ils sont autorisés à faire en se conformant à la situation nouvelle résultant de la guerre, sont payés sur les revenus publics du territoire envahi, tant que le gouvernement militaire ne juge pas utile de leur retirer leur charge en tout ou en partie. Les émoluments ou pensions attachés à des titres purement honoriques sont toujours suspendus.

40

Il n'existe point de loi ou de code reconnus qui déterminent les rapports des armées belligérantes entre elles, excepté cette branche du droit naturel et international qu'on appelle les lois et les usages de la guerre territoriale.

41

Les lois municipales ou locales du territoire sur lequel les armées se trouvent, fût-ce même la loi du pays auquel ces armées appartiennent, sont suspendues et de nul effet pour les armées en campagne.

42

L'esclavage, qui confond l'idée de propriété et de *chose* avec l'idée

de personnalité et d'*humanité*, n'existe qu'en vertu de la loi municipale ou locale; la loi naturelle et le droit des gens ne l'ont jamais reconnu. La loi romaine consacre déjà ce vieil axiome du jurisconsulte païen : « Aux yeux de la loi naturelle, tous les hommes sont égaux. » Les fugitifs qui délaissent un pays où ils étaient esclaves, les vilains ou serfs, dans d'autres pays, ont été tenus pour libres et déclarés tels par les tribunaux européens, même quand la loi du pays dans lequel le fugitif avait cherché un asile sanctionnait l'eslavage sur son propre territoire.

43

En conséquence, si, dans une guerre entre les États-Unis et un belligérant qui admet l'esclavage, un individu tenu en esclavage par ce belligérant est capturé par les forces militaires des États-Unis, ou vient se placer sous la protection de ces forces, il rentre immédiatement dans les droits et les privilèges de l'homme libre. Car il n'est au pouvoir ni des États-Unis ni d'aucun fonctionnaire des États-Unis de transformer aucun être humain en esclave. La personne devenue libre au nom des lois de guerre, est placée de plein droit sous la protection du droit international. Ni son ancien propriétaire, ni l'état dont il est membre n'auront à ce sujet, en vertu du droit de postliminie, aucun droit à faire valoir ni aucun service à réclamer.

44

Toute violence commise sans nécessité contre les habitants du pays envahi, toute destruction de propriété qui n'est pas commandée par un officier ayant qualité à cet effet; tout vol, tout pillage ou saccagement, même après la prise d'assaut d'une place; tout rapt, toute mutilation, tout meurtre d'un habitant, sont interdits sous peine de mort, ou sous tout autre châtiment proportionné à la gravité de l'infraction.

Les soldats, officiers, ou tout autre individu surpris dans la perpétration de tels actes de violence, et qui refusent d'obéir aux ordres de leur supérieur d'avoir à cesser ces actes, peuvent être légalement tués par ce supérieur.

45

Toute prise et tout butin appartiennent, d'après les lois modernes de la guerre, au gouvernement de celui qui a fait cette prise ou ce butin.

Les parts de prises, soit sur mer, soit sur terre, peuvent être seules réclamées en vertu du droit civil.

46

Ni les officiers ni les soldats ne sont autorisés à profiter de leur position ou de leur pouvoir dans le pays ennemi pour se procurer un gain particulier, pas même par des transactions commerciales qui seraient d'ailleurs légitimes en elles-mêmes.

Les officiers qui enfreindront cette prescription seront dégradés ou subiront tout autre peine exigée par la nature de l'infraction. Les soldats seront punis selon la gravité et la nature du délit.

47

Les crimes prévus par les lois pénales, tels que l'incendie, le meurtre, la mutilation, les coups et blessures, le vol à main armée, la soustraction, le vol de nuit avec effraction, le dol, le faux et le rapt, s'ils sont commis par un soldat américain sur territoire ennemi, contre les habitants de ce territoire, ne sont pas seulement punissables des mêmes peines qu'aux États Unis. Dans tous les cas où ils n'entraînent pas la peine de mort, le maximum de la peine sera appliqué.

SECTION III.

Déserteurs. — Prisonniers de guerre. — Otages. — Butin fait sur le champ de bataille.

48

Les déserteurs de l'armée américaine, entrés au service de l'ennemi, sont passibles de la peine de mort, qu'ils soient repris par l'armée américaine ou qu'ils soient livrés par l'ennemi. Si un déserteur de l'armée ennemie, entré au service de l'armée américaine, est capturé par l'ennemi et qu'il soit puni de mort ou de toute autre peine, ce fait n'est pas considéré comme une infraction aux lois et usages de la guerre; il n'exige donc pas une réparation et n'autorise pas de représailles.

49

Est considéré comme prisonnier de guerre l'ennemi public, armé ou attaché à l'armée adverse pour un service actif, et qui est tombé dans les mains de l'autre armée, soit en combattant, soit blessé; soit sur le champ de bataille, soit dans un hôpital; soit en se rendant personnellement, soit à la suite d'une capitulation collective.

Tous les soldats, à quelqu'arme qu'ils appartiennent, tous les hommes qui font partie d'une levée en masse dans le pays ennemi, tous ceux qui sont attachés aux différents services de l'armée, et qui concourent directement au but de la guerre, à l'exception de ceux dont il sera question ci-après; tous les hommes et officiers rendus inaptes au service sur le champ de bataille ou ailleurs, s'ils sont capturés; enfin tous les ennemis qui jettent leurs armes et demandent quartier, sont prisonniers de guerre, et comme tels exposés aux inconvénients, et jouissant des privilèges inhérents à la qualité de prisonnier de guerre.

50

En outre, les citoyens qui accompagnent l'armée dans un but quelconque, comme les éditeurs ou correspondants de journaux, les fournisseurs, etc., peuvent, s'ils sont capturés, être déclarés prisonniers de guerre et détenus comme tels.

Le monarque et les membres de la famille régnante ennemie, hommes ou femmes, le chef et les principaux fonctionnaires du gouvernement ennemi, ses agents diplomatiques, et toutes les personnes dont les services sont d'une utilité particulière à l'armée ennemie ou à son gouvernement, sont prisonniers de guerre, s'ils sont pris sur le théâtre de la guerre sans être munis de sauf-conduits délivrés par les chefs des troupes qui les ont capturés.

51

Si, à l'approche de l'armée ennemie, la population de la partie du pays ennemi qui n'est pas encore occupée, ou la population du pays tout entier, se lève en masse pour résister à l'envahisseur, sur un ordre émanant des autorités compétentes, cette population est traitée en ennemie déclarée, et tous ceux de ses membres qui sont pris sont prisonniers de guerre.

52

Aucun belligérant n'a le droit de déclarer qu'il traitera chaque homme de la levée en masse pris les armes à la main comme un brigand ou un bandit.

Toutefois, si les citoyens ou un certain nombre de citoyens du pays déjà occupé par l'armée ennemie, se soulèvent contre elle, ils violent les lois de la guerre, et ne peuvent plus invoquer leur protection.

53

Les chapelains, les officiers du service médical, les pharmaciens, les infirmiers et domestiques des hôpitaux, qui sont tombés dans les

mains de l'armée américaine, ne seront pas considérés comme prisonniers de guerre, à moins que le commandant des troupes n'ait des raisons pour les retenir. Dans ce dernier cas, et dans celui où, sur leur propre demande, ils seraient autorisés à rester avec leurs compagnons d'armes, ils seront traités comme prisonniers et pourront être échangés, si le commandant le juge convenable.

54

Un otage est une personne acceptée à titre de garant de l'exécution d'un arrangement conclu entre les belligérants pendant la guerre ou à la suite d'une guerre. Les otages sont rares à l'époque actuelle.

55

Si un otage est accepté, il est traité comme prisonnier de guerre, conformément à son rang et à sa condition, autant du moins que les circonstances peuvent le permettre.

56

Un prisonnier de guerre n'est passible d'aucune peine, en tant qu'ennemi public; aucune souffrance, aucun déshonneur ne lui seront volontairement infligés dans une intention de représailles, ni emprisonnement, ni privation de nourriture, ni mutilation, ni la mort, ni aucun autre traitement barbare.

57

Dès qu'un homme est armé par son souverain et qu'il lui prête le serment militaire de fidélité, il devient un belligérant. On ne commet en le tuant, le blessant, le traitant en ennemi, aucun crime, aucune injure particulière. Nul belligérant n'a le droit de déclarer que ses ennemis d'une certaine classe, couleur ou condition, organisés militairement, ne seront pas traités par lui en ennemis publics.

58

Le droit international n'admet pas de distinction de couleur, et si un ennemi des États-Unis réduisait en esclavage et vendait un soldat de leur armée pris par lui, les États-Unis pourraient exercer les plus sévères représailles, s'il n'était pas fait droit à leurs réclamations contre cet acte.

Comme les États-Unis ne peuvent réduire personne en servitude, même à titre de représailles, ils punissent de mort ce crime contre le droit des gens.

59

Un prisonnier de guerre reste responsable des crimes qu'il a commis avant d'être pris contre l'armée ou le peuple de celui qui l'a capturé, et pour lesquels il n'a pas été puni par ses propres chefs.

Tout prisonnier de guerre est passible des peines infligées à titre de représailles.

60

Il est contraire aux usages des guerres modernes de décider, dans un sentiment de haine ou de vengeance, qu'il ne sera fait aucun quartier à l'ennemi. Aucun corps de troupes n'a le droit de déclarer qu'il n'accordera, et par conséquent qu'il n'acceptera pas de quartier; mais il est licite à un commandant d'enjoindre à ses troupes, dans certains cas extrêmes, de ne point faire quartier, si son propre salut lui rend *impossible* de s'encombrer de prisonniers.

61

Les troupes qui ne font pas de quartier n'ont cependant pas le droit de tuer leur ennemi déjà tombé et hors d'état de nuire sur le terrain.

62

Toutes les troupes qui ne font pas quartier en général, ou qui font quartier seulement à une certaine portion de l'armée ennemie, n'ont droit à leur tour à aucun quartier.

63

Les troupes qui combattent sous l'uniforme de leur ennemi sans porter un insigne apparent et uniforme qui les en distingue ne peuvent obtenir quartier.

64

Si les troupes américaines capturent un convoi contenant des uniformes de l'ennemi, et que le commandant juge à propos de les distribuer parmi ses hommes pour leur propre usage, ceux-ci devront adopter quelque insigne bien visible pour se distinguer des soldats ennemis.

65

L'usage du drapeau, du pavillon, ou de tout autre emblème national de l'ennemi, dans le but d'induire celui-ci en erreur au milieu d'un

combat, est un acte de perfidie qui fait perdre à celui qui le commet tout droit à la protection des lois de la guerre.

66

Dans le cas où les troupes américaines ont fait quartier à un ennemi par suite d'une méprise sur son véritable caractère, celui-ci n'en est pas moins passible de la peine capitale, si, dans les trois jours après le combat, il est reconnu pour appartenir à un corps qui ne fait pas quartier.

67

Le droit des gens accorde à tout gouvernement souverain le droit de faire la guerre à un autre gouvernement souverain. Il n'admet par conséquent ni lois ni règles différentes de celles qui président aux guerres régulières, en ce qui concerne le traitement des prisonniers de guerre, lors même que ceux-ci appartiennent à l'armée d'un gouvernement qui peut être considéré comme ayant pris volontairement et sans juste motif l'initiative de l'attaque.

68

Les guerres modernes ne sont pas des guerres d'extermination, dont l'objet est de répandre le sang de l'ennemi. La destruction de l'ennemi dans les guerres modernes, et toute guerre moderne elle-même, n'est qu'un moyen d'atteindre le but que se propose le belligérant, but placé au delà de la guerre.

Tuer des hommes sans nécessité ou par esprit de vengeance n'est point légitime.

69

On ne doit point faire feu sur les avant-postes, les sentinelles ou les piquets, si ce n'est pour les contraindre à se replier ou quand un ordre positif, spécial ou général, a été donné à cet effet.

70

L'emploi du poison, de quelque manière que ce soit, qu'il ait pour but d'empoisonner les puits, les aliments, les armes, est absolument proscrit dans les guerres modernes. Celui qui y recourt se met lui-même hors la loi et les usages de la guerre.

71

Quiconque blesse intentionnellement l'ennemi déjà complètement

réduit à l'impuissance, le tue, ou ordonne de le tuer, ou encourage ses soldats à le tuer, sera mis à mort, si sa culpabilité est démontrée, soit qu'il appartienne à l'armée des États-Unis ou qu'il soit un ennemi capturé après avoir commis son crime.

72

L'argent et les autres valeurs ou objets de prix trouvés sur la personne d'un prisonnier, tels que montre ou bijoux, aussi bien que ceux de ses vêtements qui ne sont pas d'ordonnance, sont considérés par les armées américaines comme la propriété privée du prisonnier, et l'en spolier est interdit comme un acte déshonorant.

Néanmoins, si des sommes considérables sont trouvées sur la personne des prisonniers ou en leur possession, elles leur sont enlevées, et le surplus de la somme nécessaire à leur entretien sera, sur l'ordre du commandant, consacré à l'usage de l'armée, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par le gouvernement. Les prisonniers ne peuvent réclamer, comme leur appartenant, de grosses sommes trouvées et prises dans les fourgons, lors même qu'elles auraient été placées parmi les bagages particuliers des prisonniers.

73

Tout officier qui est capturé doit remettre son épée. Elle peut lui être rendue dans certains cas par le commandant, en témoignage d'admiration pour la bravoure dont il a fait preuve, ou de reconnaissance pour l'humanité avec laquelle il a traité les prisonniers avant d'être pris. L'officier prisonnier auquel on a rendu son épée ne peut la porter durant sa captivité.

74

Un prisonnier de guerre, étant un ennemi public, est prisonnier du gouvernement et non de celui qui l'a capturé. Aucune rançon ne peut être payée par un prisonnier de guerre, soit à l'individu qui l'a capturé, soit au commandant. Le gouvernement seul relâche les captifs d'après les règles que lui-même a prescrites.

75

Les prisonniers de guerre peuvent être internés ou emprisonnés, selon qu'il est jugé nécessaire pour empêcher leur évasion; mais on ne doit leur faire subir volontairement aucun mauvais traitement et aucun outrage. Leur internement et la manière de les traiter peuvent varier pendant leur captivité, selon que le réclament les mesures de sûreté à prendre contre eux.

76

Les prisonniers de guerre devront dans la mesure du possible recevoir une nourriture convenable et saine, et être traités avec humanité.

On pourra les faire travailler au profit du gouvernement des troupes qui les ont capturés, selon leur grade et leur condition.

77

On peut faire feu sur un prisonnier de guerre qui s'évade ou le tuer de toute autre manière dans sa fuite; mais ni la mort ni aucune peine ne lui sera infligée pour le seul fait de sa tentative d'évasion, acte que les lois de la guerre ne considèrent pas comme un crime. Il pourra être pris des mesures plus rigoureuses pour l'empêcher de renouveler sa tentative.

Si toutefois une conspiration, ayant pour but une évasion collective ou générale, est découverte, les conspirateurs peuvent être rigoureusement punis; ils peuvent même être mis à mort. La peine capitale peut aussi être infligée aux prisonniers de guerre convaincus de tentative de rébellion contre les autorités du gouvernement dont ils sont les prisonniers, et de complot dans ce but avec leurs compagnons de captivité ou d'autres personnes.

78

Si des prisonniers de guerre, qui n'ont donné aucune garantie ni aucune promesse sur leur honneur, parviennent à s'évader par la force ou autrement, et qu'après avoir rejoint leur armée ils soient repris dans une bataille, ils ne seront point punis pour leur évasion et seront traités comme simples prisonniers de guerre; mais ils seront soumis à une surveillance plus rigoureuse.

79

Tout ennemi blessé qui sera capturé sera aussi bien soigné que le permettront les ressources du service médical de l'armée.

80

Les hommes faits prisonniers ne peuvent, sans forfaire à l'honneur, donner à l'ennemi aucun renseignement sur leur propre armée; les lois modernes de la guerre ne permettent plus qu'on violente les prisonniers pour en obtenir de force les informations dont on a besoin, ou de les punir pour en avoir donné de fausses.

SECTION IV.

Partisans. — Ennemis armés qui n'appartiennent pas à l'armée ennemie proprement dite. — Éclaireurs. — Rôdeurs armés. — Rebelles.

81

Les partisans sont des soldats armés et portant l'uniforme militaire de leur pays, mais appartenant à un corps qui agit indépendamment de l'armée principale, dans le but de faire des incursions sur le territoire occupé par l'ennemi. S'ils sont pris, ils ont droit à tous les privilèges des prisonniers de guerre.

82

Les hommes ou les bandes d'hommes qui commettent des hostilités soit en combattant, soit en faisant des incursions pour détruire ou piller, soit en se rendant coupables d'outrages quelconques, sans ordres, sans faire partie de l'armée organisée, sans prendre une part permanente à la guerre, quittant les armes quand il leur convient pour retourner dans leurs foyers et à leurs occupations pacifiques, ou prenant occasionnellement des dehors pacifiques et se dépouillant de tout caractère ou apparence de soldats, — ces individus ou bandes — ne sont pas des ennemis publics. S'ils sont capturés, ils n'ont aucun droit aux privilèges des prisonniers de guerre et doivent être jugés sommairement comme des voleurs de grand chemin ou des pirates.

83

Les éclaireurs ou les soldats isolés qui, déguisés sous les habits des habitants du pays ou sous l'uniforme de l'armée ennemie, sont chargés de prendre des renseignements, sont traités en espions et mis à mort, quand ils sont surpris en observation dans les lignes de l'armée qui les capture.

84

Les rôdeurs armés, quel que soit le nom qu'on leur donne, ou les habitants du territoire envahi qui pénètrent furtivement dans les lignes de l'armée, avec le dessein d'y commettre des vols ou des meurtres, d'y détruire les ponts, les routes ou les canaux, de s'emparer des malles-postes ou de les piller, de couper les fils télégraphiques, ne peuvant réclamer les privilèges des prisonniers de guerre.

85

Sont considérés comme rebelles les individus qui, dans un territoire occupé ou conquis par une armée, se révoltent contre elle ou contre les autorités qu'elle y a établies. S'ils sont pris, ils sont passibles de la peine de mort, qu'ils se soient révoltés isolément ou en bandes plus ou moins considérables, et qu'ils aient été poussés ou non à cette révolte par leur propre gouvernement. Ils ne sont pas prisonniers, et ne devront point être traités comme tels, même s'ils sont découverts et arrêtés avant que leur conspiration en soit arrivée à la révolte ouverte ou aux violences armées.

SECTION V.

Sauf-conduits. — Espions. — Traîtres. — Messagers capturés. Abus du drapeau parlementaire.

86

Tous rapports entre les territoires occupés par les armées belligérantes, soit pour le commerce, la correspondance épistolaire, les voyages, ou tout autre objet, sont interrompus. Cette règle est générale et n'a pas besoin pour être observée d'une proclamation expresse.

Les exceptions à cette règle, soit qu'il s'agisse d'un sauf-conduit, ou d'une permission d'actes commerciaux sur une échelle plus ou moins étendue, soit qu'il s'agisse d'un échange de correspondances postales, ou d'un voyage d'un territoire dans l'autre, ne peuvent résulter que d'une autorisation du gouvernement ou de l'autorité militaire supérieure.

Les contraventions à cette règle doivent être sévèrement punies.

87

Les envoyés et tous autres agents diplomatiques des puissances neutres accrédités près le gouvernement ennemi, peuvent recevoir des sauf-conduits pour traverser le territoire occupé par les belligérants, si des considérations militaires ne s'y opposent, et s'il leur est impossible de se rendre à leur destination par une autre route. Le refus d'un sauf-conduit n'implique aucune injure, aucun affront international. Ces passeports émanent habituellement de l'autorité supérieure de l'État, et non des fonctionnaires subalternes.

88

Est considéré comme espion l'individu qui secrètement, sous un déguisement ou sous un faux prétexte, cherche à se procurer des informations qu'il se propose de communiquer à l'ennemi.

L'espion pourra être pendu, qu'il ait réussi ou non à obtenir les informations qu'il cherchait ou à les transmettre à l'ennemi.

89

Si un citoyen des États-Unis, qui a obtenu des informations par une voie légitime, les transmet à l'ennemi, il sera condamné à mort, qu'il soit officier civil ou militaire, ou qu'il soit un simple citoyen.

90

Les lois de la guerre considèrent comme traître la personne qui, dans une place ou district placés sous la loi martiale, donne à l'ennemi, sans l'autorisation du commandant militaire, des informations, de quelque nature qu'elles soient, ou entretient des rapports avec lui.

91

La trahison est toujours sévèrement punie. Si le crime a consisté à faire connaître à l'ennemi n'importe quel détail concernant la position, les opérations, les desseins ou la sûreté des troupes qui détiennent ou occupent la ville ou le district, le coupable sera puni de mort.

92

Sera considéré comme traître et puni de mort le citoyen ou l'habitant d'une contrée ou d'une place envahie ou conquise qui donnera des informations de ce genre à son propre gouvernement dont il est séparé par l'armée ennemie, ou à l'armée de son gouvernement.

93

Toute armée en campagne a besoin de guides, et elle les prend d'autorité, si elle ne peut s'en procurer autrement.

94

Nul ne peut être puni s'il n'a servi de guide à l'ennemi qu'à la suite de violence et de contrainte.

95

Le citoyen d'un pays ennemi envahi et qui sert volontairement de guide à l'ennemi, ou offre de lui en servir, est considéré comme traître, et sera puni de mort.

96

Le citoyen qui sert volontairement de guide à l'ennemi contre son propre pays, commet une trahison et sera puni conformément aux lois de son pays.

97

Les guides qui sont convaincus d'avoir sciemment égaré les troupes peuvent être punis de mort.

98

Toute correspondance non autorisée ou secrète avec l'ennemi est considérée comme une trahison par les lois de la guerre.

Les résidents étrangers sur un territoire envahi ou occupé, les visiteurs étrangers sur ce même territoire, ne sont pas exemptés de cette loi. Ils peuvent entretenir des correspondances au dehors avec d'autres étrangers ou avec les habitants du pays ennemi, si l'autorité militaire le permet, mais non autrement. L'expulsion immédiate du territoire occupé serait le moindre châtiment qu'ils encourraient pour avoir enfreint cette loi.

99

Les messagers qui, armés et revêtus de l'uniforme national, transportent des dépêches écrites ou verbales, d'un corps de troupes ou d'une place assiégée à un autre corps de troupes ou au gouvernement, et sont capturés sur le territoire occupé par l'ennemi en remplissant leur mission, sont traités comme prisonniers de guerre. S'ils ne sont pas en uniforme et ne sont pas militaires, les circonstances qui ont accompagné la capture détermineront les dispositions à prendre à leur égard.

100

Le messager ou autre agent qui tente de s'introduire furtivement sur le territoire occupé par l'ennemi, pour servir de quelque manière que ce soit les intérêts de l'autre belligérant, n'a aucun droit, s'il est

pris, aux privilèges des prisonniers de guerre. Il sera traité selon les circonstances dans lesquelles il aura été capturé.

101

Bien que la ruse soit admise en guerre comme un moyen légitime et nécessaire, et bien qu'elle n'ait rien de contraire à l'honneur militaire, le droit commun de la guerre permet d'appliquer même la peine de mort aux auteurs d'attentats d'un caractère clandestin et déloyal contre l'ennemi, parce qu'ils sont d'autant plus dangereux qu'il est plus difficile de s'en garder.

102

De même que la loi pénale, les lois de la guerre n'établissent pas de différences de sexe en ce qui concerne l'espionnage, la trahison et la rébellion en temps de guerre.

103

Les espions, les traîtres, les rebelles, ne sont pas échangés conformément au droit commun de la guerre. L'échange de ces individus exige un cartel spécial autorisé par le gouvernement, ou par le commandant en chef de l'armée d'opérations, lorsque le théâtre de la guerre est très éloigné du siège du gouvernement.

104

L'espion ou le traître qui, après avoir réussi dans son entreprise et rejoint sain et sauf son armée, vient ensuite à être capturé par l'ennemi, ne sera pas puni pour ses actes d'espionnage ou de trahison, mais sera placé sous une plus étroite surveillance, comme un individu particulièrement dangereux.

SECTION VI.

Échange de prisonniers. — Drapeau parlementaire. — Drapeau de protection.

105

Les échanges de prisonniers s'opèrent homme pour homme, grade pour grade, blessé pour blessé, à des conditions également obligatoires pour les deux parties. Exemple : l'obligation pour tous les prisonniers échangés de ne pas servir pendant un certain temps.

106

Il pourra être échangé, toutefois, un nombre convenu de personnes d'un grade inférieur contre une personne d'un grade ou d'un rang supérieur. Ce nombre est déterminé par un cartel qui doit être sanctionné par le gouvernement ou le commandant en chef de l'armée d'opérations.

107

L'honneur oblige le prisonnier de guerre à déclarer son véritable grade à celui qui le capture. Il ne lui est pas permis de s'attribuer un grade ou rang inférieur en vue de procurer un échange plus avantageux à son gouvernement, ni un rang supérieur pour se procurer à lui-même un traitement meilleur.

Pour avoir enfreint cette obligation, des prisonniers relâchés ont été justement punis par leurs propres chefs, et cette infraction pourra motiver le refus de mettre en liberté les prisonniers qui l'ont commise.

108

Les prisonniers qui n'auront pu être échangés contre d'autres pourront être relâchés moyennant le payement d'une somme d'argent convenue, ou, dans des cas urgents, moyennant la remise d'une quantité de provisions, de vêtements ou d'autres objets nécessaires à l'armée.

Les arrangements de ce genre exigent la sanction de l'autorité supérieure.

109

L'échange des prisonniers est entièrement facultatif pour les deux belligérants. S'il n'a pas été conclu de cartel général, l'échange ne peut être réclamé par aucun d'eux, et aucun d'eux n'est obligé d'y consentir.

Un cartel peut être annulé aussitôt qu'il a été violé par l'un ou l'autre des belligérants.

110

Pour que l'échange de prisonniers puisse avoir lieu, il faut que la capture soit définitive et complète, qu'on se soit exactement rendu compte de leur nombre et qu'on ait dressé la liste des officiers qui figurent parmi eux.

111

Le porteur d'un drapeau parlementaire ne peut exiger d'être reçu. Il ne faut jamais l'admettre qu'avec les plus grandes précautions. La répétition sans nécessité de ces admissions doit être évitée avec soin.

112

Si le porteur d'un drapeau parlementaire se présente durant un engagement, il peut être admis, mais par exception est très rarement. Il n'est pas contre la bonne foi de retenir ce parlementaire, s'il est reçu durant le combat. Il n'est pas nécessaire de faire cesser le feu aussitôt qu'on aperçoit un drapeau parlementaire, au milieu de l'action.

113

Si le porteur d'un drapeau parlementaire, en se présentant durant le combat, est tué ou blessé, ce fait ne saurait motiver aucune espèce de plainte.

114

S'il est reconnu et bien prouvé qu'il n'a été fait usage du drapeau parlementaire que pour obtenir subrepticement des renseignements militaires, le porteur de ce drapeau sera considéré comme un espion.

Le caractère du drapeau parlementaire est si sacré, et il est si nécessaire qu'il en soit ainsi, que, malgré tout ce qu'il y a d'odieux dans l'abus qui peut être fait de ce caractère, il faut procéder avec une grande prudence quand il s'agit de convaincre d'espionnage le porteur d'un drapeau parlementaire.

115

Il est d'usage de désigner, à l'aide de drapeaux d'une certaine couleur (ordinairement le jaune), les hôpitaux des places qui sont bombardées, afin que l'assiégeant évite de tirer sur eux. La même précaution est prise à l'égard des hôpitaux situés sur le terrain où se livre une bataille.

116

Les belligérants tiennent souvent eux-mêmes à honneur de demander que l'ennemi leur signale les hôpitaux situés sur le territoire occupé par ce dernier, afin de pouvoir les épargner.

L'honneur militaire exige dans ce cas que l'adversaire soit autorisé à placer des drapeaux ou des signaux de nature à indiquer les édifices

à ménager, toutes les fois du moins que les circonstances ou les nécessités de la lutte ne s'y opposent pas.

117

L'usage mensonger de ces drapeaux ou signaux est considéré avec justice comme un acte de mauvaise foi, comme un procédé des plus condamnables. Cet acte peut autoriser l'adversaire à ne tenir aucun compte de ces drapeaux.

118

L'assiégeant demande aussi parfois à l'assiégé de lui désigner les bâtiments qui contiennent les collections d'œuvres d'art, les musées scientifiques, les observatoires astronomiques, les bibliothèques renfermant des livres précieux, afin d'éviter autant que possible la destruction de ces édifices.

SECTION VII.

La parole d'honneur.

119

Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté soit à la suite d'un échange, soit, dans certaines circonstances, simplement sur parole.

120

Le mot *parole* désigne l'engagement pris de bonne foi et sur l'honneur par un prisonnier de faire ou de ne pas faire certains actes déterminés, quand l'ennemi, à qui il donne sa parole, lui aura rendu une liberté complète ou partielle.

121

L'engagement qui résulte de la parole donnée est un acte individuel, mais non un acte privé.

122

Cet engagement est principalement contracté par des prisonniers de guerre auxquels l'ennemi permet, sous certaines conditions, qu'ils promettent sur l'honneur d'observer, de retourner dans leur propre

pays ou de jouir d'une plus grande liberté dans le pays et sur le territoire du capteur.

123

Rendre la liberté à des prisonniers à la suite d'un échange est la règle générale; leur rendre cette liberté sur parole est l'exception.

124

Le prisonnier qui dans ce cas viole sa parole est puni de mort, s'il est repris.

En conséquence, des listes exactes des personnes qui ont donné leur parole doivent être dressées par les belligérants.

125

Quand plusieurs prisonniers donnent leur parole et que l'ennemi l'accepte, ce fait peut être constaté par deux documents écrits, qui sont échangés, et dans lesquels sont exactement consignés les nom, rang ou grade des prisonniers libérés sur parole.

126

Les officiers régulièrement brévetés sont seuls admis à donner directement leur parole; ils ne peuvent la donner qu'avec la permission de leur supérieur en grade, s'il se trouve à leur portée.

127

L'officier non bréveté ou le simple soldat peut donner sa parole indirectement par l'intermédiaire d'un officier breveté. Si elle n'est pas donnée par cet intermédiaire, elle est nulle et n'a d'autre effet que de rendre celui qui l'a donnée passible de la peine de mort comme déserteur. Il n'est fait qu'une exception à cette règle : lorsque des soldats, complétement séparés de leurs chefs, sont déjà retenus depuis longtemps sans avoir pu trouver moyen de donner leur parole par l'intermédiaire d'un officier.

128

La parole ne peut être donnée par personne sur le champ de bataille. Elle ne peut être donnée, après un combat, par tout un corps de troupes. Il n'est pas permis de relâcher à la fois un grand nombre de prisonniers, par une déclaration générale portant qu'ils ont donné leur parole; une telle déclaration est nulle et sans valeur.

129

Dans les capitulations des places fortes ou des camps retranchés, l'officier qui commande la place ou le camp peut, en cas de nécessité urgente, convenir que les troupes sous ses ordres ne porteront plus les armes avant la conclusion de la paix, si un nombre égal de prisonniers ennemis n'a été remis en liberté à titre d'échange.

130

L'engagement pris sur parole est habituellement de ne pas servir contre l'ennemi, tant que dure la guerre pendant laquelle l'engagement a été pris, à moins d'être échangé.

Cet engagement ne se rapporte qu'au service actif en campagne contre le belligérant auquel la parole a été donnée et contre ceux de ses alliés qui prennent une part effective à la même guerre. Violer en pareil cas sa parole est un crime qui peut être puni de mort; mais l'engagement ne s'étend pas au service intérieur. Les prisonniers mis en liberté sur parole peuvent, par exemple, être employés à lever et instruire les recrues, à travailler aux fortifications des places non assiégées, à comprimer des soulèvements civils, à combattre des ennemis qui ne sont pas alliés du belligérant auquel ils ont donné leur parole, enfin à remplir des fonctions civiles ou des missions diplomatiques.

131

Si l'officier qui a donné sa parole est désavoué par son gouvernement, il doit retourner en captivité. Si l'ennemi refuse de le recevoir, il est dégagé de sa parole et libre.

132

Un gouvernement belligérant peut faire savoir, par un ordre général, s'il consentira à ce que les prisonniers s'engagent sur parole, et à quelles conditions. Cet ordre est communiqué à l'ennemi.

133

Aucun prisonnier de guerre ne peut être contraint par le gouvernement ennemi à donner sa parole, et aucun gouvernement n'est tenu d'accepter la parole des prisonniers de guerre, ou d'accepter la parole de tous, par ce seul fait qu'il accepte la parole d'un ou de plusieurs de ceux-ci. Comme l'engagement sur parole est, de la part du prisonnier, un acte personnel, l'acceptation de cet engagement est, de la part du gouvernement ennemi, un acte entièrement facultatif.

134

Le commandant d'un corps d'occupation peut requérir des fonctionnaires civils du pays occupé ou de ses habitants telle garantie qu'il jugera nécessaire pour le salut ou la sécurité des troupes sous ses ordres. Si cette garantie lui est refusée, il peut faire arrêter, interner ou détenir les récalcitrants.

SECTION VIII

Armistices. — Capitulations.

135

Un armistice est une suspension des hostilités pendant un laps de temps convenu entre les belligérants. Il doit être constaté par écrit et dûment ratifié par les plus hautes autorités des parties contractantes.

136

Si l'armistice est stipulé sans conditions, il n'a pas d'autre effet que la cessation des hostilités sur tout le front des deux armées.

Si des conditions sont convenues, elles doivent être clairement exprimées et rigoureusement exécutées de part et d'autre. La violation par l'un des belligérants d'une condition expresse de l'armistice, donne à l'autre belligérant le droit de le déclarer nul et non avenu.

137

Un armistice peut être général, et s'appliquer à tous les points du territoire envahi et à tous les corps des armées belligérantes, ou spécial, et restreint à certains corps et à certaines localités.

138

Un armistice peut être conclu pour un laps de temps déterminé, ou pour un temps indéfini. Dans ce dernier cas, chaque belligérant peut reprendre les hostilités en le dénonçant dans les délais convenus.

139

Les motifs qui déterminent l'un ou l'autre des belligérants à con-

clure un armistice, que ce soit en vue d'arriver, pendant sa durée, à un traité de paix, ou de se préparer au contraire à pousser plus vigoureusement la guerre, ne sauraient affecter en rien le caractère de l'armistice en lui-même.

140

L'armistice lie les belligérants à partir du jour convenu entre eux pour sa mise à exécution; mais les officiers des deux armées ne sont responsables de cette exécution que du jour où l'armistice leur a été officiellement notifié.

141

Tout officier commandant a le droit de conclure un armistice qui lie le district sur lequel s'étend son commandement; mais cet armistice doit être ratifié par l'autorité supérieure. Il cesse d'avoir son effet dès la notification à l'ennemi du refus de la ratification, lors même qu'un laps de temps aurait été stipulé entre la dénonciation de l'armistice et la reprise des hostilités.

142

Les parties contractantes ont l'obligation de déclarer, dans l'armistice, si, et dans quelle mesure, des relations personnelles ou commerciales seront autorisées entre les habitants des territoires occupés par les armées belligérantes.

Si rien n'est stipulé à cet égard, toutes relations demeurent suspendues comme durant les hostilités.

143

Un armistice n'est pas une paix partielle ou temporaire; c'est seulement une suspension des opérations militaires, dans la mesure convenue entre les parties.

144

Quand un armistice est conclu entre une place fortifiée et l'armée qui l'assiège, il est admis par tous ceux dont l'opinion fait autorité en cette matière que l'assiégeant doit cesser d'accroître, de perfectionner ou de pousser plus avant ses ouvrages d'attaque, tout comme il doit s'interdire toute attaque de vive force.

Mais comme il y a divergence entre les jurisconsultes sur la question de savoir si l'assiégé a le droit de réparer ses brèches ou d'élever de nouveaux ouvrages de défense dans l'intérieur de la place pendant l'armistice, cette question doit être résolue, dans chaque cas, par un accord exprès entre les parties contractantes.

145

Aussitôt qu'une capitulation est signée, celui qui capitule n'a pas le droit, pendant le temps qui s'écoule entre la signature et l'exécution de la capitulation, de détruire ou d'endommager les ouvrages de défense, les armes, les approvisionnements, les munitions qui sont en sa possession, à moins qu'il n'en ait été autrement convenu.

146

Quand l'armistice est manifestement rompu par l'une des parties, l'autre partie est déchargée de toute obligation de l'observer.

147

Les soldats pris en flagrante rupture de l'armistice doivent être traités en prisonniers de guerre; l'officier seul qui a donné l'ordre de violer l'armistice est responsable. L'autorité suprême du belligérant lésé par cette violation de l'armistice peut en demander la punition.

148

Les belligérants concluent en général un armistice pendant que leurs plénipotentiaires se réunissent pour discuter les conditions de la paix; mais ces plénipotentiaires peuvent se réunir sans un armistice préliminaire : dans ce dernier cas, la guerre se poursuit sans ralentissement.

SECTION IX.

Assassinat.

149

Les lois de la guerre ne permettent pas de proclamer qu'un individ faisant partie de l'armée belligérante, ni un particulier, ni un citoyen de l'état ennemi est mis hors la loi et peut être tué sans jugement par le premier individu qui s'en empare, pas plus que les lois modernes ne permettent, en temps de paix, cette sorte de mise hors la loi internationale; elles réprouvent au contraire ce mode de procéder. Les plus sévères représailles suivraient un meurtre commis en vertu d'une proclamation de ce genre, de quelque autorité qu'elle puisse émaner. Les nations civilisées voient avec horreur les récompenses offertes en vue de pousser à l'assassinat d'un ennemi, et les condamnent comme un retour vers la barbarie.

SECTION X.

Insurrection. — Guerre civile. — Rébellion.

150

L'insurrection est le soulèvement de la nation armée contre le gouvernement établi, ou contre une partie de ce gouvernement, ou contre une ou plusieurs de ses lois, ou contre un ou plusieurs de ses agents. Elle peut se borner à une résistance armée, ou elle peut se proposer des fins plus considérables.

151

La guerre civile est la guerre que se font, au sein d'un État, deux ou un plus grand nombre de partis, dont chacun combat pour devenir maître de tout le pays, et se donne pour être le gouvernement légitime. Cette expression signifie aussi quelquefois une rébellion armée, quand les provinces ou les districts révoltés sont contigus aux provinces où siège le gouvernement.

152

Le terme de rébellion s'applique à l'insurrection qui éclate sur une grande étendue de pays : c'est habituellement une guerre déclarée au gouvernement légitime par plusieurs portions ou provinces du pays, dans le but de se soustraire à son autorité et de se donner un gouvernement de leur choix.

153

Lorsque le gouvernement légitime, poussé par un sentiment d'humanité, applique en tout ou en partie, à l'égard des rebelles, les lois de la guerre régulière, cette conduite n'implique en aucune façon de sa part une reconnaissance partielle ou complète du gouvernement que les rebelles peuvent s'être donné ou de leur indépendance comme État autonome et souverain. Les puissances neutres ne sauraient se prévaloir en droit de cette conduite du gouvernement légitime envers les rebelles pour reconnaître à ceux-ci la qualité de puissance indépendante.

154

Traiter les rebelles capturés comme prisonniers de guerre, les échanger, conclure des cartels, des capitulations et d'autres conventions militaires avec eux; donner aux officiers d'une armée rebelle en leur écrivant la qualité qu'ils peuvent avoir dans cette armée; reconnaître les drapeaux parlementaires, ou, d'un autre côté, proclamer la loi martiale sur leur territoire; y lever des taxes de guerre ou des emprunts forcés; faire enfin tout autre acte conforme aux lois et usages de la guerre entre deux gouvernements souverains, n'implique ni ne prouve la reconnaissance comme pouvoir souverain et public du gouvernement que les rebelles peuvent avoir constitué. L'application des lois de la guerre aux rebelles n'implique pas non plus qu'on veuille s'engager avec eux au delà des limites tracées par ces lois. C'est la victoire qui met fin à la lutte et détermine les relations ultérieures des parties belligérantes l'une vis-à-vis de l'autre.

155

L'application aux rebelles, sur le champ de bataille, des lois et usages de la guerre, n'a jamais empêché le gouvernement légitime de juger les chefs de la rébellion ou les principaux rebelles comme coupables de haute trahison, et de les traiter en conséquence, à moins qu'ils n'aient été compris dans une amnistie générale.

156

Tous les ennemis, dans une guerre régulière, sont divisés en deux classes : les combattants et les non-combattants, ou citoyens désarmés de l'état ennemi.

Le commandant militaire du gouvernement légitime, pendant une guerre de rébellion, fait une distinction dans la population de la partie révoltée du pays entre le citoyen loyal et le citoyen déloyal. Les citoyens déloyaux se subdivisent à leur tour en citoyens connus pour sympathiser avec la rébellion sans lui donner aucune aide effective, et en citoyens qui, sans prendre les armes, encouragent les rebelles et leur prêtent leur appui, sans y être contraints par la force.

157

Il est juste et convenable que le commandant militaire protège, dans les contrées révoltées, les citoyens manifestement loyaux contre les rigueurs de la guerre, autant que le permet l'étendue des calamités inhérentes à toute guerre.

Le commandant fera peser le fardeau de la guerre, autant que cela dépendra de lui, sur les citoyens déloyaux du district ou de la province révoltée, en les soumettant à des mesures de police plus rigoureuses que celles auxquelles sont assujettis, dans une guerre régulière, les ennemis non combattants. S'il juge utile, ou si son gouvernement lui ordonne d'exiger que chaque citoyen prête serment de fidélité au gouvernement légitime, ou lui donne toute autre garantie manifeste de soumission, il peut expulser, déporter, emprisonner, condamner à une amende, les citoyens révoltés qui refusent de s'engager de nouveau à respecter les lois et à obéir au gouvernement en bons et loyaux citoyens.

C'est, du reste, au commandant ou à son gouvernement qu'il incombe de décider s'il convient d'en agir de la sorte, et s'il peut avoir confiance dans ces serments.

158

Les citoyens des États-Unis qui s'opposent, à main armée ou sans armes, aux mouvements légaux des troupes nationales, se mettent en état de guerre contre les États-Unis, et par conséquent se rendent coupables de trahison.

II

PROJET

D'UNE

DÉCLARATION INTERNATIONALE

CONCERNANT LES LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE

discuté dans la Conférence de Bruxelles (Juillet-Août 1874).

De l'autorité militaire sur le territoire de l'État ennemi.

1

Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

2

L'autorité du pouvoir légal étant suspendue et ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publique.

3

A cet effet, il maintiendra les lois qui étaient en vigueur dans le pays en temps de paix, et ne les modifiera, ne les suspendra ou ne les remplacera que s'il y a nécessité.

4

Les fonctionnaires et employés de tout ordre qui consentiraient,

sur son invitation, à continuer leurs fonctions, jouiront de sa protection. Ils ne seront révoqués ou punis disciplinairement que s'ils manquent aux obligations acceptées par eux et livrés à la justice que s'ils les trahissent.

5

L'armée d'occupation ne prélèvera que les impôts, redevances, droits et péages déjà établis au profit de l'État, ou leur équivalent, s'il est impossible de les encaisser, et, autant que possible, dans la forme et suivant les usages existants. Elle les emploiera à pourvoir aux frais de l'administration du pays dans la mesure où le gouvernement légal y était obligé.

6

L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'État, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements, et, en général, toute propriété mobilière de l'État de nature à servir aux opérations de la guerre.

Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, les bateaux à vapeur et autres navires en dehors des cas régis par la loi maritime, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, quoique appartenant à des sociétés ou à des personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre et qui peuvent ne pas être laissés à la disposition de l'ennemi. Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, de même que les bateaux à vapeur et autres navires susmentionnés seront restitués et les indemnités réglées à la paix.

7

L'État occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'État ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fond de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

8

Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'État, seront traités comme la propriété privée.

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art ou de science, doit être poursuivie par les autorités compétentes.

Qui doit être reconnu comme partie belligérante; des combattants et des non-combattants.

9

Les lois, les droits et devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1° D'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés;

2° D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance;

3° De porter les armes ouvertement, et

4° De se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices constituent l'armée ou en font partie, elles sont comprises sous la dénomination d'*armée*.

10

La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 9, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

11

Les forces armées des parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non-combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres jouiront des droits de prisonniers de guerre.

Des moyens de nuire à l'ennemi.

12

Les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant aux choix des moyens de nuire à l'ennemi.

13

D'après ce principe sont notamment interdits :

a. L'emploi du poison ou d'armes empoisonnées;

b. Le meurtre par trahison d'individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie;

c. Le meurtre d'un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant lus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion;

d. La déclaration qu'il ne sera pas fait de quartier;

e. L'emploi d'armes, de projectiles ou de matières propres à causer des maux superflus, ainsi que l'usage des projectiles prohibés par la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868;

f. L'abus du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la convention de Genève;

g. Toute destruction ou saisie de propriétés ennemies qui ne serait pas impérieusement commandée par la nécessité de guerre.

14

Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain (sauf les dispositions de l'art. 36) sont considérés comme licites.

Des sièges et bombardements.

15

Les places fortes peuvent seules être assiégées. Des villes, agglomérations d'habitations ou villages ouverts qui ne sont pas défendus ne peuvent être ni attaqués ni bombardés.

16

Mais si une ville ou place de guerre, agglomération d'habitations ou villages est défendue, le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf l'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

17

En pareil cas, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant qu'il est possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices par des signes visibles spéciaux à indiquer d'avance à l'assiégeant.

18

Une ville prise d'assaut ne doit pas être livrée au pillage des troupes victorieuses.

Des esp

19

Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans les localités occupées par l'ennemi, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse.

20

L'espion pris sur le fait sera jugé et traité d'après les lois en vigueur dans l'armée qui l'a saisi.

21

L'espion qui rejoint l'armée à laquelle il appartient, et qui est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes antérieurs.

22

Les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, ne sont pas considérés comme espions.

De même, ne doivent pas être considérés comme espions, s'ils sont capturés par l'ennemi : les militaires (et aussi les non-militaires accomplissant ouvertement leur mission) chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie.

A cette catégorie appartiennent également, s'ils sont capturés, les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Des prisonniers de guerre.

23

Les prisonniers de guerre sont des ennemis légaux et désarmés.

Ils sont au pouvoir du gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

Ils doivent être traités avec humanité.

Tout acte d'insubordination autorise à leur égard les mesures de rigueur nécessaires.

Tout ce qui leur appartient personnellement, les armes exceptées, reste leur propriété.

24

Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'éloigner au delà de certaines limites déterminées; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable.

25

Les prisonniers de guerre peuvent être employés à certains travaux publics qui n'aient pas un rapport direct avec les opérations sur le théâtre de la guerre et qui ne soient ni exténuants ni humiliants pour leur grade militaire, s'ils appartiennent à l'armée, ou pour leur position officielle ou sociale s'ils n'en font pas partie.

Ils pourront également, en se conformant aux dispositions réglementaires, à fixer par l'autorité militaire, prendre part aux travaux de l'industrie privée.

Leur salaire servira à améliorer leur position ou leur sera compté au moment de leur libération. Dans ce cas, les frais d'entretien pourront être défalqués de ce salaire.

26

Les prisonniers de guerre ne peuvent être astreints d'aucune manière à prendre une part quelconque à la poursuite des opérations de la guerre.

27

Le gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre se charge de leur entretien.

Les conditions de cet entretien peuvent être établies par une entente mutuelle entre les parties belligérantes.

A défaut de cette entente, et comme principe général, les prisonniers de guerre seront traités pour la nourriture et l'habillement sur le même pied que les troupes du gouvernement qui les aura capturés.

28

Les prisonniers de guerre sont soumis aux lois et règlements en vigueur dans l'armée au pouvoir de laquelle ils se trouvent.

Contre un prisonnier de guerre en fuite il est permis, après sommation, de faire usage des armes. Repris, il est passible de peines disciplinaires ou soumis à une surveillance plus sévère.

Si, après avoir réussi à s'échapper, il est de nouveau fait prisonnier, il n'est passible d'aucune peine pour sa fuite antérieure.

29

Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie.

30

L'échange de prisonniers de guerre est réglé par une entente mutuelle entre les parties belligérantes.

31

Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole si les lois de leur pays les y autorisent et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a faits prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés.

Dans le même cas, leur propre gouvernement ne doit ni exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

32

Un prisonnier de guerre ne peut pas être contraint d'accepter sa liberté sur parole; de même le gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

33

Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, peut être privé des droits de prisonnier de guerre et traduit devant les tribunaux.

34

Peuvent également être faits prisonniers les individus qui, se trouvant auprès des armées, n'en font pas directement partie, tels que :

les correspondants, les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, etc., etc. Toutefois, ils doivent être munis d'une autorisation émanant du pouvoir compétent et d'un certificat d'identité.

Des malades et blessés.

35

Les obligations des belligérants concernant le service des malades et blessés sont régies par la convention de Genève du 22 août 1864, sauf les modifications dont celle-ci pourra être l'objet.

Du pouvoir militaire à l'égard des personnes privées.

36

La population d'un territoire occupé ne peut être forcée de prendre part aux opérations militaires contre son propre pays.

37

La population de territoires occupés ne peut être contrainte de prêter serment à la puissance ennemie.

38

L'honneur et les droits de la famille, la vie et la propriété des individus, ainsi que leurs convictions religieuses et l'exercice de leur culte doivent être respectés.

La propriété privée ne peut pas être confisquée.

39

Le pillage est formellement interdit.

Des contributions et réquisitions.

40

La propriété privée devant être respectée, l'ennemi ne demandera aux communes ou aux habitants que des prestations et services en rapport avec les nécessités de guerre généralement reconnues, en

proportion avec les ressources du pays et qui n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de guerre contre leur patrie.

41

L'ennemi prélevant des contributions soit comme équivalent pour des impôts (v. art. 5) ou pour des prestations qui devraient être faites en nature, soit à titre d'amende, n'y procédera, autant que possible, que d'après les règles de la répartition et de l'assiette des impôts en vigueur dans le territoire occupé.

Les autorités civiles du gouvernement légal y prêteront leur assistance si elles sont restées en fonctions.

Les contributions ne pourront être imposées que sur l'ordre et sous la responsabilité du général en chef ou de l'autorité civile supérieure établie par l'ennemi dans le territoire occupé.

Pour toute contribution, un reçu sera donné au contribuable.

42

Les réquisitions ne seront faites qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Pour toute réquisition, il sera accordé une indemnité ou délivré un reçu.

Des parlementaires.

43

Est considéré comme parlementaire, l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourpalers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc, accompagné d'un trompette (clairon ou tambour) ou aussi d'un porte-drapeau. Il aura droit à l'inviolabilité ainsi que le trompette (clairon ou tambour) et le porte-drapeau qui l'accompagnent.

44

Le chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances et dans toutes conditions.

Il lui est loisible de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher le parlementaire de profiter de son séjour dans le rayon des positions de l'ennemi au préjudice de ce dernier, et si le parlementaire s'est rendu coupable de cet abus de confiance, il a le droit de le retenir temporairement.

Il peut également déclarer d'avance qu'il ne recevra pas de parle-

mentaires pendant un temps déterminé. Les parlementaires qui viendraient à se présenter après une pareille notification, du côté de la partie qui l'aurait reçue, perdraient le droit à l'inviolabilité.

45

Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité s'il est prouvé d'une manière positive et irrécusable qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison.

Des capitulations.

46

Les conditions des capitulations sont débattues entre les parties contractantes.

Elles ne doivent pas être contraires à l'honneur militaire.

Une fois fixées par une convention, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux parties.

De l'armistice.

47

L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu, conformément aux conditions de l'armistice.

48

L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des États belligérants ; le second seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

49

L'armistice doit être officiellement et sans retard notifié aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification.

50

Il dépend des parties contractantes de fixer dans les clauses de l'armistice les rapports qui pourront avoir lieu entre les populations.

51

La violation de l'armistice, par l'une des parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer.

52

La violation des clauses de l'armistice par les particuliers, agissant de leur propre initiative, donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, une indemnité pour les pertes éprouvées.

Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres.

53

L'État neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes les internera autant que possible loin du théâtre de la guerre.

Il pourra les garder dans des camps et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Il décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

54

A défaut de convention spéciale, l'État neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite à la paix des frais occasionnés par l'internement.

55

L'État neutre pourra autoriser le passage par son territoire des blessés ou malades, appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel ni matériel de guerre.

En pareil cas, l'État neutre est tenu de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet.

56

La Convention de Genève s'applique aux malades et blessés internés sur territoire neutre.

Fait à Bruxelles, le 27 août 1874.

(Signé.)	*Russie.*	Le conseiller privé baron A. Jomini.
		Le général-major H. Leer.
		Le conseiller de cour Dr. Martens.
	Allemagne.	Général-major von Voigts-Rhetz.
		Général-major von Leonrod.
		Major Freyherr von Welck.
		Staatsrath Fr. von Soden.
		Geheimerath Dr. Bluntschli.
	Autriche-Hongrie.	Comte Chotek.
		Freyherr von Schönfeld, général-major.
	Belgique.	Baron Lambermont.
		Ch. Faider.
		Colonel Mockel.
	Danemark.	Directeur Vedel.
		Colonel Brun.
	Espagne.	Le duc de Tetuan.
		Le maréchal de camp Servert y Fumagalli.
		Le contre-amiral de la Pezuela.
	France.	Baron Baude.
		Général de brigade Arnaudeau.
	Grande-Bretagne.	Le major général sir Alf. Horsford.
	Grèce.	Lieutenant-colonel Manos.
	Italie.	Baron Blanc.
		Lieutenant-colonel comte Lanza.
	Pays-Bas.	M. de Lansberge.
		Général-major van der Schrieck.
	Suède et Norvège.	Le lieutenant-colonel Staaf.
	Suisse.	Le colonel fédéral Hammer.
	Turquie.	J. Edhem.

III

LES

LOIS DE LA GUERRE SUR TERRE[1]

MANUEL PUBLIÉ PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

(Oxford 1880).

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX

1

L'état de guerre ne comporte des actes de violence qu'entre les forces armées des États belligérants.

Les personnes qui ne font pas partie d'une force armée belligérante doivent s'abstenir de tels actes.

2

Cette règle implique une distinction entre les individus dont se compose « la force armée » et les autres ressortissants d'un État. Une définition est donc nécessaire pour bien établir ce qu'il faut entendre par « force armée. »

La force armée d'un État comprend :

1° L'armée proprement dite, y compris les milices;

2° Les gardes nationales, landsturm, corps francs et autres corps qui réunissent les trois conditions suivantes :

[1] La codification qui va suivre a été élaborée par une commission aux travaux de laquelle ont pris part MM. Bernard (Grande-Bretagne), Bluntschli (Allemagne), Den Beer Poortugael (Pays-Bas), W. E. Hall (Grande-Bretagne), Holland (*idem*), de Landa (Espagne), Ch. Lucas (France), de Martens (Russie), G. Moynier (Suisse), Neumann (Autriche), Pierantoni (Italie) et H. Schulze (Allemagne). Elle a été adoptée en séance plénière à Oxford, le 9 septembre 1880.

a. Être sous la direction d'un chef responsable;

b. Avoir un uniforme ou un signe distinctif, fixe et reconnaissable à distance, porté par les personnes qui font partie du corps;

c. Porter les armes ouvertement;

3° Les équipages des navires et autres embarcations de guerre;

4° Les habitants du territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prennent les armes spontanément et ouvertement pour combattre les troupes d'invasion, même s'ils n'ont pas eu le temps de s'organiser.

3

Toute force armée belligérante est tenue de se conformer aux lois de la guerre.

4

Le seul but légitime que les États doivent se proposer durant la guerre étant l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi (*Déclaration de Saint-Pétersbourg* du 4/16 novembre 1868),

Les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants une liberté illimitée quant aux moyens de nuire à l'ennemi.

Ils doivent s'abstenir notamment de toute rigueur inutile, ainsi que de toute action déloyale, injuste ou tyrannique.

5

Les conventions militaires faites par les belligérants entre eux pendant la durée de la guerre, telles que les armistices et les capitulations, doivent être scrupuleusement observées et respectées.

6

Aucun territoire envahi n'est considéré comme conquis avant la fin de la guerre; jusqu'à ce moment l'occupant n'y exerce qu'un pouvoir de fait, essentiellement provisoire.

DEUIXÈME PARTIE

APPLICATION DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

I

DES HOSTILITÉS

A. — RÈGLES DE CONDUITE A L'ÉGARD DES PERSONNES

A. Des populations inoffensives.

7

La lutte n'ayant lieu qu'entre « forces armées, » (art. 1)

Il est interdit de maltraiter les populations inoffensives.

B. Des moyens de nuire à l'ennemi.

8

La lutte devant être loyale (art. 4),

Il est interdit :

a. De faire usage du poison sous quelque forme que ce soit ;

b. D'attenter traîtreusement à la vie d'un ennemi, — par exemple en soudoyant des assassins ou en feignant de se rendre ;

c. D'attaquer l'ennemi en dissimulant les signes distinctifs de la force armée ;

d. D'user indûment du pavillon national, des insignes militaires ou de l'uniforme de l'ennemi, du pavillon parlementaire, ainsi que des signes tutélaires prescrits par la convention de Genève (articles 17 et 40 ci-après).

9

Comme on doit s'abstenir de rigueurs inutiles (art. 4),

Il est interdit :

a. D'employer des armes, des projectiles ou des matières propres

à causer des souffrances superflues ou à aggraver les blessures, — notamment des projectiles d'un poids inférieur à quatre cents grammes, explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables. (Déclaration de Saint-Pétersbourg.)

b. De mutiler ou de tuer un ennemi qui s'est rendu à discrétion ou qui est hors de combat, et de déclarer d'avance qu'on ne fera pas de quartier, même si l'on n'en réclame pas pour soi-même.

c. Des blessés, des malades et du personnel sanitaire.

10

Les blessés, les malades et le personnel sanitaire sont soustraits aux rigueurs inutiles qui pourraient les atteindre par les dispositions suivantes (art. 10 à 18), qui découlent de la *Convention de Genève* :

Les militaires blessés ou malades doivent être recueillis et soignés à quelque nation qu'ils appartiennent.

11

Les commandants en chef ont la faculté de remettre immédiatement aux avants-postes ennemis les militaires ennemis blessés pendant le combat lorsque les circonstances le permettent et du consentement des deux partis.

12

Les évacuations, avec le personnel qui les dirige, sont couvertes par la neutralité.

13

Le personnel des hôpitaux et des ambulances, — comprenant l'intendance, les services de santé, d'administration et de transport des blessés, ainsi que les aumôniers, et les membres et agents des sociétés de secours dûment autorisées à seconder le personnel sanitaire officiel, — est considéré comme neutre lorsqu'il fonctionne, et tant qu'il reste des blessés à relever ou à secourir.

14

Le personnel désigné dans l'article précédent doit continuer, après l'occupation par l'ennemi, à donner, dans la mesure des besoins, des soins aux malades et aux blessés de l'ambulance ou de l'hôpital qu'il dessert.

15

Lorsque ce personnel demande à se retirer, le commandant des troupes occupantes fixe le moment de son départ, qu'il ne peut toutefois différer que pour une courte durée, en cas de nécessités militaires.

16

Des dispositions doivent être prises pour assurer, s'il se peut, au personnel neutralisé, tombé entre les mains de l'ennemi, la jouissance d'un traitement convenable.

17

Le personnel sanitaire neutralisé doit porter un brassard blanc à croix rouge, dont la délivrance appartient exclusivement à l'autorité militaire.

18

Les généraux des puissances belligérantes doivent faire appel à l'humanité des habitants et les engager à secourir les blessés, en leur signalant les avantages qui en résulteront pour eux-mêmes (art. 36 et 59). Ils doivent considérer comme inviolables ceux qui répondent à cet appel.

D. **Des morts.**

19

Il est interdit de dépouiller et de mutiler les morts gisant sur les champs de bataille.

20

Les morts ne doivent jamais être inhumés avant que l'on ait recueilli, sur leur personne, tous les indices, tels que livrets, numéros, etc., propres à établir leur identité.

Les indications ainsi recueillies sur des morts ennemis sont communiquées à leur armée ou à leur gouvernement.

E. **Qui peut être fait prisonnier de guerre.**

21

Les individus qui font partie des forces armées belligérantes, s'ils

tombent au pouvoir de l'ennemi, doivent être traités comme des prisonniers de guerre, conformément aux articles 61 et suivants.

Il en est de même des messagers porteurs de dépêches officielles accomplissant ouvertement leur mission, et des aéronautes civils chargés d'observer l'ennemi, ou d'entretenir les communications entre les diverses parties de l'armée ou du territoire.

22

Les personnes qui suivent une armée sans en faire partie, telles que les correspondants de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, etc., et qui tombent au pouvoir de l'ennemi, ne peuvent être détenues qu'aussi longtemps que les nécessités militaires l'exigent.

F. Des espions.

23

Les individus capturés comme espions ne peuvent exiger d'être traités comme des prisonniers de guerre.

24

Mais

On ne doit pas considérer comme espions les individus appartenant à l'une des forces armées belligérantes et non déguisés, qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'ennemi, — non plus que les messagers porteurs de dépêches officielles, accomplissant ouvertement leur mission, — et les aéronautes (art. 21).

25

Pour prévenir les abus auxquels donnent lieu trop souvent, en temps de guerre, les accusations d'espionnage, il importe de proclamer bien haut que

Aucun individu accusé d'espionnage ne doit être puni avant que l'autorité judiciaire ait prononcé sur son sort.

26

D'ailleurs il est admis que

L'espion qui réussit à sortir du territoire occupé par l'ennemi n'encourt, s'il tombe plus tard au pouvoir de cet ennemi, aucune responsabilité pour ses actes antérieurs.

G. Des parlementaires.

27

Est considéré comme parlementaire et a droit à l'inviolabilité, l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourpalers avec l'autre, et se présentant avec un drapeau blanc.

28

Il peut être accompagé d'un clairon ou d'un tambour, d'un porte-drapeau, et même, s'il y a lieu, d'un guide et d'un interprète, qui ont droit aussi à l'inviolabilité.

29

La nécessité de cette prérogative est évidente. Elle s'exerce d'ailleurs fréquemment dans l'intérêt de l'humanité.

Mais il ne faut pas qu'elle soit dommageable à la partie adverse. C'est pourquoi

Le chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances.

30

En outre,

Le chef qui reçoit un parlementaire a le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la présence de cet ennemi dans ses lignes ne lui cause pas de préjudice.

31

Le parlementaire lui-même et ceux qui l'accompagnent doivent se comcomporter loyalement envers l'ennemi qui les reçoit (art. 4).

Si un parlementaire abuse de la confiance qu'on lui accorde, on peut le retenir temporairement, et s'il est prouvé qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer une trahison, il perd son droit à l'inviolabilité.

B. — RÈGLES DE CONDUITE A L'ÉGARD DES CHOSES

A. Des moyens de nuire. Du bombardement.

32

Des ménagements sont commandés par la règle qui veut que l'on s'abstienne de rigueurs inutiles (art. 4). C'est à ce titre que

Il est interdit :

a. De piller, même les villes prises d'assaut;
b. De détruire des propriétés publiques ou privées si cette destruction n'est pas commandée par une impérieuse nécessité de guerre;
c. D'attaquer et de bombarder des localités qui ne sont pas défendues.

33

Si l'on ne conteste pas aux belligérants le droit de recourir au bombardement, contre les forteresses et autres lieux dans lesquels l'ennemi s'est retranché, des considérations d'humanité exigent que ce procédé de coercition soit entouré de quelques tempéraments, qui en restreignent autant que possible les effets à la force armée ennemie et à ses moyens de défense. C'est pourquoi :

Le commandant des troupes assaillantes doit, sauf le cas d'attaque de vive force, faire, avant d'entreprendre un bombardement, tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités locales.

34

En cas de bombardement, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, si faire se peut, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à la condition qu'ils ne soient pas utilisés en même temps, directement ou indirectement, pour la défense.

Le devoir de l'assiégé est de désigner ces édifices par des signes visibles, indiqués d'avance à l'assiégeant.

B. Du matériel sanitaire.

35

Les dispositions tutélaires des blessés, qui font l'objet des art. 10 et suivants, seraient insuffisantes si une protection spéciale n'était pas également accordée aux établissements sanitaires. Aussi, en vertu de la *Convention de Genève :*

Les ambulances et les hôpitaux à l'usage des armées sont reconnus neutres et doivent, comme tels, être protégés et respectés par les belligérants aussi longtemps qu'il s'y trouve des malades ou des blessés.

36

Il en est de même des bâtiments ou partie de bâtiments particuliers dans lesquelles des malades ou des blessés sont recueillis et soignés.

37

Toutefois,

La neutralité des ambulances et des hôpitaux cesse s'ils sont gardés par une force militaire, ce qui n'exclut pas la présence d'un poste de police.

38

Le matériel des hôpitaux militaires demeurant soumis aux lois de la guerre, les personnes attachées à ces hôpitaux ne peuvent, en se retirant, emporter que les objets qui sont leur propriété particulière. — Les ambulances, au contraire, conservent tout leur matériel.

39

Dans les circonstances prévues par les alinéas ci-dessus, la dénomination d'« ambulance » s'applique aux hôpitaux de campagne et autres établissements temporaires qui suivent les troupes sur les champs de bataille pour y recevoir des malades et des blessés.

40

Un drapeau distinctif et uniforme est adopté pour les hôpitaux, les ambulances et les évacuations. — Il porte croix rouge sur fond blanc. Il doit toujours être accompagné du drapeau national.

II

DES TERRITOIRES OCCUPÉS

A. — DÉFINITION

41

Un territoire est considéré comme occupé lorsque, à la suite de son invasion par des forces ennemies, l'État dont il relève a cessé, en fait, d'y exercer une autorité régulière, et que l'État envahisseur se trouve être seul à même d'y maintenir l'ordre. Les limites dans lesquelles ce fait se produit déterminent l'étendue et la durée de l'occupation.

B. — RÈGLES DE CONDUITE A L'ÉGARD DES PERSONNES.

42

En considération des nouveaux rapports qui naissent du changement provisoire de gouvernement (art. 6) :

Il est du devoir de l'autorité militaire occupante, d'informer le plus tôt possible les habitants des pouvoirs qu'elle exerce, ainsi que de l'étendue territoriale de l'occupation.

43

L'occupant doit prendre toutes les mesures qui dépendent de lui pour rétablir et assurer l'ordre et la vie publique.

44

A cet effet,

L'occupant doit maintenir les lois qui étaient en vigueur dans le pays en temps de paix, et ne les modifier, ne les suspendre ou ne les remplacer que s'il y a nécessité.

45

Les fonctionnaires et employés civils de tout ordre, qui consentent à continuer leurs fonctions, jouissent de la protection de l'occupant.

Ils sont toujours révocables et ont toujours le droit de se démettre de leur charge.

Ils ne doivent être punis disciplinairement que s'ils manquent aux obligations librement acceptées par eux, et livrés à la justice que s'ils les trahissent.

46

En cas d'urgence, l'occupant peut exiger le concours des habitants, afin de pourvoir aux nécessités de l'administration locale.

47

L'occupation n'entraînant pas un changement de nationalité pour les habitants,

La population ne peut être contrainte de prêter serment à la puissance ennemie, mais les habitants qui commettent des actes hostiles contre l'occupant sont punissables (art. 1).

48

Les habitants d'un territoire occupé, qui ne se soumettent pas aux ordres de l'occupant, peuvent y être contraints.

L'occupant ne peut toutefois contraindre les habitants à l'aider dans ses travaux d'attaque et de défense, ni à prendre part aux opérations militaires contre leur propre pays (art. 4).

49

En outre,

L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus, ainsi que leurs convictions religieuses et l'exercice de leur culte doivent être respectés (art. 4).

C. — RÈGLES DE CONDUITE A L'ÉGARD DES CHOSES

A. Propriétés publiques.

50

Si l'occupant est substitué à l'État ennemi pour le gouvernement des territoires envahis, il n'y exerce point cependant un pouvoir absolu. Tant que le sort de ces territoires est en suspens, c'est-à-dire jusqu'à la paix, l'occupant n'est pas libre de disposer de ce qui appartient encore à l'ennemi et ne peut servir aux opérations de la guerre. De là les règles suivantes :

L'occupant ne peut saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles ou négociables appartenant en propre à l'État, les dépôts d'armes, approvisionnements, et, en général, les propriétés mobilières de l'État, de nature à servir aux opérations de la guerre.

51

Le matériel de transport (chemins de fer, bateaux, etc.), ainsi que les télégraphes de terre et les câbles d'attérissage, peuvent seulement être séquestrés pour l'usage de l'occupant. Leur destruction est interdite, à moins qu'elle ne soit commandée par une nécessité de guerre. Ils sont restitués à la paix dans l'état où ils se trouvent.

52

L'occupant ne peut faire que des actes d'administrateur provisoire quant aux immeubles, tels qu'édifices, forêts et exploitations agricoles, appartenant à l'État ennemi (art. 6).

Il doit sauvegarder le fonds de ces propriétés et veiller à leur entretien.

53

Les biens des communes et ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité, à l'instruction, aux arts ou aux sciences, sont insaisissables.

Toute destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'archives, d'œuvres d'art ou de science, est formellement interdite, si elle n'est pas impérieusement commandée par les nécessités de la guerre.

B. Propriétés privées.

54

Si les pouvoirs de l'occupant sont limités à l'égard des propriétés de l'État ennemi, à plus forte raison le sont-ils quant aux biens des particuliers.

La propriété privée, individuelle ou collective, doit être respectée et ne peut être confisquée, sous réserve des dispositions contenues dans les articles suivants.

55

Les moyens de transport (chemins de fer, bateaux, etc.), les télégraphes, les dépôts d'armes et de munitions de guerre, quoique appartenant à des sociétés ou à des particuliers, peuvent être saisis par l'occupant, mais ils doivent être restitués, si possible, et les indemnités réglées à la paix.

56

Les prestations en nature (réquisitions), réclamées des communes ou des habitants, doivent être en rapport avec les nécessités de guerre généralement reconnues, et en proportion avec les ressources du pays.

Les réquisitions ne peuvent être faites qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

57

L'occupant ne peut prélever, en fait de redevance et d'impôts que ceux déjà établis au profit de l'État. Il les emploie à pourvoir aux frais de l'administration du pays, dans la mesure où le gouvernement légal y était obligé.

58

L'occupant ne peut prélever des contributions extraordinaires en argent, que comme équivalent d'amendes ou d'impôts non payés ou de prestations non livrées en nature.

Les contributions en argent ne peuvent être imposées que sur l'ordre et sous la responsabilité du général en chef ou de l'autorité civile supérieure établie dans le territoire occupé, autant que possible d'après les règles de la répartition de l'assiette des impôts en vigueur.

59

Dans la répartition des charges relatives au logement des troupes et aux contributions de guerre, il est tenu compte aux habitants du zèle charitable déployé par eux envers les blessés.

60

Les prestations en nature, quand elles ne sont pas payées comptant, et les contributions de guerre sont constatées par des quittances. — Des mesures doivent être prises pour assurer le caractère sérieux et la régularité de ces quittances.

III

DE LA CONDITION DES PRISONNIERS DE GUERRE

A. — RÉGIME DE LA CAPTIVITÉ

61

La captivité n'est ni une peine qu'on inflige aux prisonniers de guerre (art. 21), ni un acte de vengeance; c'est seulement un séquestre temporaire, qui doit être exempt de tout caractère pénal.

Dans les dispositions suivantes, il est tenu compte à la fois des égards qui sont dus aux prisonniers et de la nécessité de s'assurer de leur personne.

Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

62

Ils sont soumis aux lois et règlements en vigueur dans l'armée ennemie.

63

Ils doivent être traités avec humanité.

64

Tout ce qui leur appartient personnellement, les armes exceptées, reste leur propriété.

65

Chaque prisonnier est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade. Dans le cas où il ne le ferait pas, il pourrait être privé de tout ou partie des avantages accordés aux prisonniers de sa catégorie.

66

Les prisonniers peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, une forteresse, un camp ou une localité quelconque, avec obligation de ne pas s'éloigner au delà de certaines limites déterminées, mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable.

67

Tout acte d'insubordination autorise à leur égard les mesures de rigueur nécessaires.

68

Contre un prisonnier fugitif on peut, après sommation, faire usage des armes.

S'il est repris avant d'avoir pu rejoindre son armée ou quitter le territoire soumis au capteur, il est passible seulement de peines disciplinaires ou soumis à une surveillance plus sévère.

Mais si, après avoir réussi à s'échapper, il est capturé de nouveau, il n'est passible d'aucune peine pour sa fuite antérieure.

Toutefois, si le fugitif ressaisi ou capturé de nouveau avait donné sa parole de ne pas s'évader, il peut être privé des droits de prisonnier de guerre.

69

Le gouvernement au pouvoir duquel se trouvent des prisonniers est chargé de leur entretien.

A défaut d'une entente sur ce point entre les parties belligérantes, les prisonniers sont traités, pour la nourriture et l'habillement, sur

le même pied de paix que les troupes du gouvernement qui les a capturés.

70

Les prisonniers ne peuvent être astreints d'aucune manière à prendre une part quelconque aux opérations de guerre, ni contraints à des révélations sur leur pays ou sur leur armée.

71

Ils peuvent être employés à des travaux publics qui n'aient pas un rapport direct avec les opérations sur le théâtre de la guerre, qui ne soient pas exténuants, et ne soient humiliants ni pour leur grade militaire, s'ils appartiennent à l'armée, ni pour leur position officielle ou sociale, s'ils n'en font pas partie.

72

Dans le cas où ils sont autorisés à prendre part aux travaux de l'industrie privée, leur salaire peut être perçu par l'autorité qui les détient, laquelle doit alors l'employer à améliorer leur position, ou le leur remettre au moment de leur libération, sous déduction, s'il y a lieu, des frais de leur entretien.

B. — CESSATION DE LA CAPTIVITÉ

73

Les motifs qui légitiment la détention de l'ennemi capturé n'existent que pendant la durée de la guerre. En conséquence

La captivité des prisonniers de guerre cesse de droit par la conclusion de la paix, mais leur libération est réglée d'un commun accord entre les belligérants.

74

Avant cette époque, et en vertu de la *Convention de Genève,*

Elle cesse aussi de droit pour les prisonniers blessés ou malades qui, après guérison, sont reconnus incapables de servir de nouveau.

Le capteur doit alors les renvoyer dans leur pays.

75

Pendant la guerre

Les prisonniers peuvent encore être relâchés en vertu d'un cartel d'échange convenu entre les parties belligérantes.

76

Même sans échange

Les prisonniers peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays ne l'interdisent pas.

Dans ce cas ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement les engagements qu'ils ont librement contractés et qui doivent être clairement spécifiés. De son côté, leur propre gouvernement ne doit exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

77

Un prisonnier ne peut pas être contraint d'accepter sa liberté sur parole. — De même, le gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande d'un prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

78

Tout prisonnier libéré sur parole et repris portant les armes contre le gouvernement auquel il l'avait donnée, peut être privé des droits de prisonnier de guerre, à moins que postérieurement à sa libération, il n'ait été compris dans un cartel d'échange sans conditions.

IV

DES INTERNÉS EN PAYS NEUTRE

79

Il est universellement admis qu'un État neutre ne peut, sans compromettre sa neutralité, prêter assistance aux belligérants et notamment leur permettre d'emprunter son territoire. L'humanité d'autre part, veut qu'il ne soit pas contraint de repousser ceux qui viennent lui demander asile pour échapper à la mort ou à la captivité. De là les dispositions suivantes destinées à concilier ces exigences contraires :

L'État neutre sur le territoire duquel se réfugient des troupes ou des individus appartenant aux forces armées des belligérants doit les interner, autant que possible loin du théâtre de la guerre.

Il doit agir de même envers ceux qui empruntent son territoire pour des opérations ou des services militaires.

80

Les internés peuvent être gardés dans des camps ou même enfermés dans des forteresses ou autres lieux.

L'état neutre décide si les officiers peuvent être laissés libres sur parole, en prenant l'engagement de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

81

A défaut de convention spéciale pour ce qui concerne l'entretien des internés, l'État neutre leur fournit les vivres, les vêtements et les secours commandés par l'humanité.

Il veille aussi à la conservation du matériel amené ou apporté par les internés.

A la paix ou plus tôt si faire se peut, les frais occasionnés par l'internement sont remboursés à l'état neutre, par celui des belligérants auquel ressortissaient les internés.

82

Les dispositions de la Convention de Genève du 22 août 1864 (articles 10 à 18, 35 à 40, 59 et 74 ci-dessus) sont applicables au personnel sanitaire, ainsi qu'aux malades et aux blessés, réfugiés ou transportés en pays neutre.

83

En particulier.

Les évacuations de blessés et de malades non prisonniers peuvent transiter par un territoire neutre, pourvu que leur personnel et leur matériel soient exclusivement sanitaires. — L'État neutre chez lequel passent ces évacuations, est tenu de prendre à leur égard les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires, pour que les conditions qu'elles doivent remplir soient rigoureusement observées.

TROISIEME PARTIE

SANCTION PÉNALE

84

Si des infractions aux règles qui précèdent ont été commises, les coupables doivent être punis, après jugement contradictoire, par celui des belligérants au pouvoir duquel ils se trouvent. Donc

Les violateurs des lois de la guerre sont passibles des châtiments spécifiés dans la loi pénale.

85

Mais ce mode de répression n'est applicable que lorsqu'on peut atteindre le coupable. Dans le cas contraire la loi pénale est impuissante, et, si la partie lésée juge le méfait assez grave pour qu'il soit urgent de rappeler l'ennemi au respect du droit, il ne lui reste d'autre ressource que d'user de représailles à son égard.

Les représailles sont une exception douloureuse au principe général d'équité, d'après lequel un innocent ne doit pas souffrir pour un coupable, et à celui qui veut que chaque belligérant se conforme aux lois de la guerre, même sans réciprocité de la part de l'ennemi. Mais cette dure nécessité est tempérée par les restrictions suivantes :

Les représailles sont formellement interdites, dans le cas où le dommage dont on a lieu de se plaindre a été réparé.

86

Dans les cas graves où des représailles apparaissent comme une nécessité impérieuse, leur mode d'exercice et leur étendue ne doivent jamais dépasser le degré de l'infraction commise par l'ennemi.

Elles ne peuvent s'exercer qu'avec l'autorisation du commandant en chef.

Elles doivent respecter dans tous les cas, les lois de l'humanité et de la morale.

IV

PROJET DE RÈGLEMENT

POUR LA

PROCÉDURE ARBITRALE INTERNATIONALE

PROPOSÉ PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

(1er vote à Genève, 2me vote à La Haye.)

Solution pacifique des différends internationaux.

L'Institut, désirant que le recours à l'arbitrage pour la solution des conflits internationaux soit de plus en plus pratiqué par les peuples civilisés, espère concourir utilement à la réalisation de ce progrès en proposant pour les tribunaux arbitraux le règlement éventuel suivant. Il le recommande à l'adoption entière ou partielle des États qui concluraient des compromis.

1

Le compromis est conclu par traité international valable.

Il peut l'être :

a) D'avance, soit pour toutes contestations, soit pour les contestations d'une certaine espèce à déterminer, qui pourraient s'élever entre les États contractants ;

b) Pour une contestation ou plusieurs contestations déjà nées entre les États contractants.

2

Le compromis donne à chacune des parties contractantes le droit de s'adresser au tribunal arbitral qu'il désigne pour la décision de la

contestation. A défaut de désignation du nombre et des noms des arbitres dans le compromis, le tribunal arbitral se règlera selon les dispositions prescrites par le compromis ou par une autre convention. A défaut de disposition, chacune des parties contractantes choisit de son côté un arbitre, et les deux arbitres ainsi nommés choisissent un tiers-arbitre ou désignent une personne tierce qui l'indiquera.

Si les deux arbitres nommés par les parties ne peuvent s'accorder sur le choix d'un tiers-arbitre, ou si l'une des parties refuse la coopération qu'elle doit prêter selon le compromis à la formation du tribunal arbitral, ou si la personne désignée refuse de choisir, le compromis est éteint.

3

Si dès le principe, ou parce qu'elles n'ont pu tomber d'accord sur le choix des arbitres, les parties contractantes sont convenues que le tribunal arbitral serait formé par une personne tierce par elles désignée, et si la personne désignée se charge de la formation du tribunal arbitral, la marche à suivre à cet effet se règlera en première ligne d'après les prescriptions du compromis. A défaut de prescriptions, le tiers désigné peut ou nommer lui-même les arbitres ou proposer un certain nombre de personnes parmi lesquelles chacune des parties choisira.

4

Seront capables d'être nommés arbitres internationaux, les souverains et chefs de gouvernements sans aucune restriction, et toutes les personnes qui ont la capacité d'exercer les fonctions d'arbitre d'après la loi commune de leur pays.

5

Si les parties ont valablement compromis sur des arbitres individuellement déterminés, l'incapacité ou la récusation valable, fût-ce d'un seul de ces arbitres, infirme le compromis entier, pour autant que les parties ne peuvent se mettre d'accord sur un autre arbitre capable. Si le compromis ne porte pas détermination individuelle de l'arbitre en question, il faut, en cas d'incapacité ou de récusation valable, suivre la marche prescrite pour le choix originaire (§§ 2, 3).

6

La déclaration d'acceptation de l'office d'arbitre a lieu par écrit.

7

Si un arbitre refuse l'office arbitral, ou s'il se déporte après l'avoir

accepté, ou s'il meurt, ou s'il tombe en état de démence, ou s'il est valablement récusé pour cause d'incapacité aux termes de l'article 4, il y a lieu à l'application des dispositions de l'article 5.

8

Si le siège du tribunal arbitral n'est désigné ni par le compromis ni par une convention subséquente des parties, la désignation a lieu par l'arbitre ou la majorité des arbitres.

Le tribunal arbitral n'est autorisé à changer de siège qu'au cas où l'accomplissement de ses fonctions au lieu convenu est impossible ou manifestement périlleux.

9

Le tribunal arbitral, s'il est composé de plusieurs membres, nomme un président, pris dans son sein, et s'adjoint un ou plusieurs secrétaires.

Le tribunal arbitral décide en quelle langue ou quelles langues devront avoir lieu ses délibérations et les débats des parties, et devront être présentés les actes et les autres moyens de preuve. Il tient procès-verbal de ses délibérations.

10

Le tribunal arbitral délibère tous membres présents. Il lui est loisible toutefois de déléguer un ou plusieurs membres ou même de commettre des tierces personnes pour certains actes d'instruction.

Si l'arbitre est un État ou son chef, une commune ou autre corporation, une autorité, une faculté de droit, une société savante, ou le président actuel de la commune, corporation, autorité, faculté, compagnie, tous les débats peuvent avoir lieu du consentement des parties devant le commissaire nommé *ad hoc* par l'arbitre. Il en est dressé protocole.

11

Aucun arbitre n'est autorisé sans le consentement des parties à se nommer un substitut.

12

Si le compromis ou une convention subséquente des compromettants prescrit au tribunal arbitral le mode de procédure à suivre, ou l'observation d'une loi de procédure déterminée et positive, le tribunal arbitral doit se conformer à cette prescription. A défaut d'une prescription pareille, la procédure à suivre sera choisie librement par le tribunal arbitral, lequel est seulement tenu de se conformer aux principes qu'il a déclaré aux parties vouloir suivre.

La direction des débats appartient au président du tribunal arbitral.

13

Chacune des parties pourra constituer un ou plusieurs représentants auprès du tribunal arbitral.

14

Les exceptions tirées de l'incapacité des arbitres doivent être opposées avant toute autre. Dans le silence des parties toute contestation ultérieure est exclue, sauf les cas d'incapacité postérieurement survenue.

Les arbitres doivent prononcer sur les exceptions tirées de l'incompétence du tribunal arbitral, sauf le recours dont il est question à l'article 24, deuxième alinéa, et conformément aux dispositions du compromis.

Aucune voie de recours ne sera ouverte contre des jugements préliminaires sur la compétence, si ce n'est cumulativement avec le recours contre le jugement arbitral définitif.

Dans le cas où le doute sur la compétence dépend de l'interprétation d'une clause du compromis, les parties sont censées avoir donné aux arbitres la faculté de trancher la question, sauf clause contraire.

15

Sauf dispositions contraires du compromis, le tribunal arbitral a le droit :

1. De déterminer les formes et délais dans lesquels chaque partie devra, par ses représentants dûment légitimés, présenter ses conclusions, les fonder en fait et en droit, proposer ses moyens de preuve au tribunal, les communiquer à la partie adverse, produire les documents dont la partie adverse requiert la production;

2. De tenir pour accordées les prétentions de chaque partie qui ne sont pas nettement contestées par la partie adverse, ainsi que le contenu prétendu des documents dont la partie adverse omet la production sans motifs suffisants;

3. D'ordonner de nouvelles auditions des parties, d'exiger de chaque partie l'éclaircissement de points douteux;

4. De rendre des ordonnances de procédure (sur la direction du procès), faire administrer des preuves et requérir, s'il le faut, du tribunal compétent les actes judiciaires pour lesquels le tribunal arbitral n'est pas qualifié, notamment l'assermentation d'experts et de témoins;

5. De statuer, selon sa libre appréciation, sur l'interprétation des

documents produits et généralement sur le mérite des moyens de preuves présentés par les parties.

Les formes et délais mentionnés sous les numéros 1 et 2 du présent article seront déterminés par les arbitres dans une ordonnance préliminaire.

16

Ni les parties ni les arbitres ne peuvent d'office mettre en cause d'autres États ou des tierces personnes quelconques, sauf autorisation spéciale exprimée dans le compromis et consentement préalable du tiers.

L'intervention spontanée d'un tiers n'est admissible qu'avec le consentement des parties qui ont conclu le compromis.

17

Les demandes reconventionnelles ne peuvent être portées devant le tribunal arbitral qu'en tant qu'elles lui sont déférées par le compromis, ou que les deux parties et le tribunal sont d'accord pour les admettre.

18

Le tribunal arbitral juge selon les principes du droit international, à moins que le compromis ne lui impose des règles différentes ou ne remette la décision à la libre appréciation des arbitres.

19

Le tribunal arbitral ne peut refuser de prononcer, sous le prétexte qu'il n'est pas suffisamment éclairé soit sur les faits, soit sur les principes juridiques qu'il doit appliquer.

Il doit décider définitivement chacun des points en litige. Toutefois, si le compromis ne prescrit pas la décision définitive simultanée de tous les points, le tribunal peut, en décidant définitivement certains points, réserver les autres pour une procédure ultérieure.

Le tribunal arbitral peut rendre des jugements interlocutoires ou préparatoires.

20

Le prononcé de la décision définitive doit avoir lieu dans le délai fixé par le compromis ou par une convention subséquente. A défaut d'autre détermination, on tient pour convenu un délai de deux ans à partir du jour de la conclusion du compromis. Le jour de la conclusion n'y est pas compris; on n'y comprend pas non plus le temps durant lequel

un ou plusieurs arbitres auront été empêchés, par force majeure, de remplir leurs fonctions.

Dans le cas où les arbitres, par des jugements interlocutoires, ordonnent des moyens d'instruction, le délai est augmenté d'une année.

21

Toute décision définitive ou provisoire sera prise à la majorité de tous les arbitres nommés, même dans le cas où quelques-uns des arbitres refuseraient d'y prendre part.

22

Si le tribunal arbitral ne trouve fondées les prétentions d'aucune des parties, il doit le déclarer, et, s'il n'est limité sous ce rapport par le compromis, établir l'état réel du droit relatif aux parties en litige.

23

La sentence arbitrale doit être rédigée par écrit, et contenir un exposé des motifs, sauf dispense stipulée par le compromis. Elle doit être signée par chacun des membres du tribunal arbitral. Si une minorité refuse de signer, la signature de la majorité suffit, avec déclaration écrite que la minorité a refusé de signer.

24

La sentence avec les motifs s'ils sont exposés, est notifiée à chaque partie. La notification a lieu par signification d'une expédition au représentant de chaque partie ou à un fondé de pouvoirs de chaque partie constitue *ad hoc*.

Même si elle n'a été signifiée qu'au représentant ou au fondé de pouvoirs d'une seule partie, la sentence ne peut plus être changée par le tribunal arbitral.

Il a néanmoins le droit, tant que les délais du compromis ne sont pas expirés, de corriger de simples fautes d'écriture ou de calcul, lors même qu'aucune des parties n'en ferait la proposition, et de compléter la sentence sur les points litigieux non décidés, sur la proposition d'une partie et après audition de la partie adverse. Une interprétation de la sentence notifiée n'est admissible que si les deux parties la requièrent.

25

La sentence dûment prononcée décide, dans les limites de sa portée, la contestation entre les parties.

26

Chaque partie supportera ses propres frais et la moitié des frais du tribunal arbitral, sans préjudice de la décision du tribunal arbitral touchant l'indemnité que l'une ou l'autre des parties pourra être condamnée à payer.

27

La sentence arbitrale est nulle en cas de compromis nul, ou d'excès de pouvoir, ou de corruption prouvée d'un des arbitres, ou d'erreur essentielle.

RÉPERTOIRE ALPHABÉTIQUE.

Les chiffres désignent les articles du Code. — Les chiffres précédés de la lettre *p* indiquent les pages de l'Introduction. — Les chiffres suivis de la lettre *r* renvoient aux remarques jointes au texte de chaque article du Code.

A

B

C

D

E

F

G

H

I

J

K

L

M

N

O

P

Q

R

S

T

U

V

W

Z

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE I.

LIVRE II.

Les personnes en Droit international.

LIVRE III.

Organes des relations internationales.

LIVRE IV.

Souveraineté du territoire.

LIVRE V.

Les personnes dans leurs rapports avec l'État.

LIVRE VI.

Des traités.

LIVRE VII.

Violations du Droit international et moyens de les réprimer.

LIVRE VIII.

La Guerre.

LIVRE IX.

La neutralité.

Appendice.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

Saint-Denis. — Imp. Ch. Lambert, rue de Paris, 17.


U. C. BERKELEY LIBRARIES
C054933254